



Katholieke
Universiteit
Leuven

Hoger Instituut voor de
Arbeid
E. Van Evenstraat 2e
B-3000 Leuven



STEUNPUNT W.A.V.

E. Van Evenstraat 2 B
3000 LEUVEN
Tel. 016/28.32.39

RISICOGROEPEN OP DE ARBEIDSMARKT

eindredactie:

Rien Van Meensel

projectleiding : Hubert Cossey

met bijdragen van:

E. Samoy, I. Nicaise, M. Wouters,

L. Struyven, R. Van Meensel, K. De Vos en M. Eloy

- Leuven 1993 -

CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

Van Meensel, Rien

Risicogroepen op de arbeidsmarkt. / eindredactie: Rien Van Meensel. - Leuven : Katholieke Universiteit Leuven. Hoger Instituut voor de Arbeid, 1993, 84 p.

ISBN 90-71712-93-1.
D/1993/4718/12.

Copyright (1993) Hoger Instituut voor de Arbeid
E. Van Evenstraat 2E 3000 Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

VOORWOORD

Naar aanleiding van de Vlaamse werkgelegenheidsconferentie werden beschikbare gegevens over de positie van risicogroepen op de arbeidsmarkt samengebracht.

Vooreerst werden de omschrijvingen van 'risicogroepen' in de verschillende maatregelen opgezocht en onderling vergeleken : er is een grote verscheidenheid. Dit kan duidelijke informatie over de maatregelen en efficiëntie bij het gebruik ervan bemoeilijken.

Verder werden alle maatregelen, die de positie van risicogroepen op de arbeidsmarkt kunnen beïnvloeden, samengebracht.

Vooropleidingen en beroepsopleidingen worden beschreven en geëvalueerd naar enkele criteria zoals bereikte doelgroepen, drop-out, tewerkstellingspercentages en kostprijs. Hierbij valt op dat er veel basisinformatie, waarop een degelijke evaluatie moet berusten, ontbreekt.

Maatregelen i.v.m. oriëntatie, begeleiding en informatie zijn ook beschreven. Tenslotte zijn de tewerkstellingsmaatregelen weergegeven en geëvalueerd naar bereikte groepen en kostprijs.

Alle maatregelen worden dan in een typologie geplaatst : regulerende, compenserende en vervangende initiatieven.

In een laatste deel worden enkel voorstellen geformuleerd om de risicogroepen selectiever te omschrijven en proportioneel te laten vertegenwoordigen in de verschillende maatregelen.

Dit rapport is een werkstuk. Met dank voor de bijdragen van E. Samoy, I. Nicaise, M. Wouters, L. Struyven, R. Van Meensel, K. Devos, M. Eloy. Verschillende evaluatie-onderzoekingen over maatregelen voor risicogroepen (o.m. in het kader van doelstellingen 3 en 4 van het ESF) zijn in uitvoering.

Het is dan ook de bedoeling om tegen einde '93 een boek te publiceren over de positie van risicogroepen op de arbeidsmarkt. Voorstellen en suggesties zijn welkom.

H. Cossey

INHOUD

Hoofdstuk 1 / Evaluatie van het doelgroepenbeleid	1
1. Inleiding	1
2. Criteria m.b.t. effectiviteit en efficiëntie	3
2.1 Vooropleidingen en beroepsopleidingen	3
2.2 Tewerkstelling	4
3. Structuur van het onderzoekverslag	4
Hoofdstuk 2 / Definitie en afbakening van risicogroepen op de arbeidsmarkt	5
1. Inleiding	5
2. Een afbakening van het begrip 'risicogroep'	5
3. Arbeidsmarktsituatie van risicogroepen	9
4. Besluit	11
Hoofdstuk 3 / Maatregelen inzake opleiding	13
1. Inleiding	13
2. Vooropleiding	14
2.1 Nationale maatregelen : TOK (Tewerkstelling en Opleiding van Kansarmen)	14
2.2 Maatregelen van de Vlaamse Executieve	15
2.2.1 Schakelopleiding	15
2.2.2 VDAB-taalcentra	16

2.2.3	De opleidingen van de Weer-werkactie	17
2.2.4	Lokale initiatieven	18
2.2.5	Alternierend leren en Brugprojecten voor kansarme jongeren	20
3.	Beroepsopleiding	23
3.1	Nationale maatregelen : de '0,18%-0,25%' (paritaire opleidingen)	23
3.2	Maatregelen van de Vlaamse Executieve	25
3.2.1	Secundaire en tertiaire opleidingen van de VDAB	25
3.2.2	Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming (IBO)	27
4.	Opleidingen voor gehandicapten	29
5.	Opleidingsstrategieën : een balans	30
Hoofdstuk 4 / Maatregelen i.v.m. oriëntatie, begeleiding en informatie		37
1.	Inleiding	37
2.	Het luik begeleiding van de Weer-Werkactie	38
3.	Jobclubs	39
4.	Begeleidingsdienst Limburgse Mijnen	40
5.	De beroepskeuzevoorlichting voor gehandicapten	42
6.	Besluit	42
Hoofdstuk 5 / Maatregelen inzake tewerkstelling		43
1.	Inleiding	43
2.	Directe subsidies	43
3.	Procedureregels en positieve acties	44
4.	Vermindering van patronale bijdragen	46
5.	0,25% premie	49
6.	Startende zelfstandigen	49
7.	Opslorpingsprogramma's	50

8. Sociale werkplaatsen - sociale economie	53
9. Beschutte werkplaatsen	54
10. De creatie van arbeidsplaatsen : een balans	55
Hoofdstuk 6 / Typologie van maatregelen	57
1. Inleiding	57
2. De strategieën ter bestrijding van de werkloosheid	58
2.1 Regulerende sturing	58
2.2 Compenserende maatregelen gericht op de werknemer	58
2.3 Compenserende maatregelen gericht op werknemer en werkgever	59
2.4 Compenserende maatregelen gericht op de werkgever	59
2.5 Vervangende tewerkstelling	59
Hoofdstuk 7 / Krijtlijnen voor een beleid	63
1. Een doelgroepenbeleid in Vlaanderen	63
2. Afbakening van de doelgroepen	63
3. De evaluatie van de verschillende middelen voor sturing van de arbeidsmarkt	68
3.1 Regulerende sturing	68
3.2 Compenserende maatregelen gericht op de werknemer	68
3.3 Compenserende maatregelen gericht op werknemer en werkgever	70
3.4 Compenserende maatregelen gericht op de werkgever	71
3.5 Vervangende of remediaire tewerkstelling	71
4. Besluit	73
Bibliografie	75

HOOFDSTUK 1

EVALUATIE VAN HET DOELGROEPENBELEID

1. Inleiding

Het gaat momenteel slecht met de werkgelegenheid in Vlaanderen. Bovendien zijn de vooruitzichten erg somber. De werkloosheid evolueert naar een (nieuw) historisch dieptepunt. Naast deze kwantitatieve breuk is er een al even veront- rustende kwalitatieve breuk op de arbeidsmarkt. Bepaalde werknemersgroepen worden duurzamer getroffen door de werkloosheid dan andere groepen. Dit heeft te maken met verschillende factoren: opleidingsniveau, geslacht, etniciteit, handicap, etc.

De overheid staat dus momenteel voor een dubbele opdracht. Allereerst moet een algemeen beleid gevoerd worden dat gericht is op de kwantitatieve kloof: herverdeling van de arbeid, het creëren van arbeidsplaatsen. Tegelijk dient een selectief beleid gevoerd te worden ten gunste van bepaalde doelgroepen, zodat deze groepen niet definitief uit de arbeidsmarkt gesloten worden.

De overheid is in het verleden erg creatief geweest op vlak van het doel- groepenbeleid. Nu het arbeidsmarktbeleid aan nieuwe impulsen toe is, lijkt een moment van bezinning, van evaluatie terecht. In dit verslag worden de effecten van het gevoerde tewerkstellingsbeleid voor risicogroepen nagegaan. Er wordt een synthese van bestaande evaluaties gegeven¹. Zowel nationale als Vlaamse maatregelen worden vermeld. Een eerste probleem is immers de bevoegd- heidsverdeling terzake.

Sinds de staatshervormingen van 1970, 1980 en 1988 zijn er inzake tewerkstelling, werkloosheid en beroepsopleidingen drie bevoegdheidsniveaus in België (De Vos e.a., 1992).

¹ De voornaamste resultaten zijn afkomstig uit drie HIVA-onderzoeken:

- M. Eloy, e.a., 'Tewerkstelling als hefboom van armoedebestrijding', 1992;
- K. De Vos en I. Nicaise, 'Evaluation ex-ante des mesures Belges d'aide à l'embauche co- financées par le fonds social Européen', 1992;
- De Vos, e.a., 'Les politiques Belges de lutte contre le chômage de longue durée et le rôle du Fonds Social Européen', 1992.

Indien recentere gegevens beschikbaar waren, werden deze aangevuld.

- De nationale regering is verantwoordelijk voor bepaalde aspecten van de tewerkstellingspolitiek, o.a. het vaststellen van de toewijzingsregels van de vervangingsinkomsten en het opstellen en beheer van de sociale zekerheid. Zij kan indirect het aanbod beperken (afvloeiing van oude werklozen als niet meer werkzoekenden, brugpensioen, loopbaanonderbreking, promotie van deeltijdse arbeid, ...), de aanwervingen aanmoedigen (via b.v. het vrijstellen van patronale bijdragen) of een selectief beleid voeren door het heffen van een gedeelte van de loonmassa om de beroepsopleiding van bepaalde groepen te bevorderen (0,18-0,25-maatregel).
- De 3 gewesten zijn verantwoordelijk voor het plaatsen van de werknemers (oriëntatie, hulp bij het werk zoeken, socio-professionele integratie, ...) en het stimuleren van de vraag (premies, directe werkgelegenheidscreatie in de publieke en non-profit sector, ...).
- De 3 gemeenschappen zijn bevoegd voor het opleidingsbeleid (beroepsopleiding, bijscholing, leerproces, ...).

Vlaanderen heeft in institutioneel opzicht het voordeel dat gewest en gemeenschap versmolten zijn : de gemeenschapsminister van tewerkstelling heeft zowel het opleidings- als het tewerkstellingsbeleid onder zijn hoede. De bevoegdheidsverdeling tussen regionale en nationale overheid blijft echter zeer onvolmaakt. Om tot een gezamenlijke opleidingsstrategie te komen werd bovendien in 1989 een rondetafelconferentie bijeen geroepen met de diverse overheden en de sociale partners. De bedoeling van het samenwerkingsprogramma is samenwerking en bundeling van de acties zodat een meerwaarde tot stand komt (vandaar de benaming 1 + 1 = 3-plan).

Ook over het begeleidingsplan werden afspraken gemaakt tussen de nationale en de regionale overheid. Het begeleidingsplan richt zich tot alle uitkeringsgerechtigde werklozen, jonger dan 46 jaar die hun tiende maand werkloosheid aanvatten. Ten laatste na vier maanden wordt door de VDAB een evaluatie opgemaakt. Deze wordt overgemaakt aan de RVA, zodat de RVA haar functie als controle-instantie kan uitoefenen. De VDAB was in het verleden niet geneigd gegevens door te spelen omdat gevreesd werd dat hierdoor de vertrouwensrelatie met de werkloze zou geschaad worden.

Gezien de eigenheid van de tewerkstellingsproblemen van gehandicapten worden de maatregelen voor gehandicapten telkens in een aparte hoofding weergegeven. De huidige werkgelegenheidsmaatregelen voor gehandicapten dateren uit 1963 (de wet betreffende de sociale reclassering van mindervaliden, 1963). De uitvoering is toevertrouwd aan het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH).

2. Criteria m.b.t. effectiviteit en efficiëntie

Evaluatie-onderzoek staat nog in zijn kinderschoenen. Naast allerlei methodologische problemen, is het vaak erg moeilijk om gegevens over de verschillende programma's te verkrijgen. We geven een overzicht van mogelijke criteria tot evaluatie en bespreken kort de beperkingen van de verschillende evaluatiestudies.

2.1 Vooropleidingen en beroepsopleidingen

De doeltreffendheid van opleidingen kan gemeten worden aan de hand van de volgende criteria :

- draagwijdte van de maatregel : aantal deelnemers;
- herverdelingseffecten : profiel van de deelnemers (geslacht, leeftijd, scholing, statuut, werkloosheidsduur, enz.) en verband tussen dit profiel en de oorspronkelijke doelgroep;
- consistentie tussen de verstrekte opleidingen en de behoeften van de arbeidsmarkt;
- kost per deelnemer;
- effecten in termen van individuele en maatschappelijke ontplooiing;
- voor de nieuwe programma's : haalbaarheid afhankelijk van de administratieve capaciteit van de inrichtende instanties, van de begroting, enz.;
- 'schakelpercentage' naar werk (en specifiek voor de programma's van basisopleiding en vooropleiding : 'schakelpercentage' naar andere opleidingen);
- 'deadweight effect' : aantal banen dat ook gerealiseerd zou zijn zonder de maatregelen.

Evaluatie blijft echt een knelpunt omwille van allerlei problemen. Tot nu toe werd nog geen enkele studie in optimale omstandigheden gerealiseerd. Het verzamelen van *gegevens* en de te geringe aandacht die aan evaluatie besteed wordt vormen nu nog altijd grote moeilijkheden. Vanuit *methodologisch* standpunt vertonen de meeste evaluaties de volgende tekortkomingen :

- Er wordt meestal een tewerkstellingsgraad na opleiding berekend zonder rekening te houden met het 'deadweight effect' : zo redeneert men in termen van het aantal mensen dat na een opleiding werk gevonden heeft en vergeet men dat ze misschien ook aan werk zouden raken zonder die opleiding te volgen. Dit 'deadweight effect', de geldverspilling om tewerkstelling te bevorderen die toch zou gebeuren, kan variëren tussen 20 en 100%. Daarom is het van belang om een controlegroep te definiëren die niet aan het programma deelneemt en die dezelfde kenmerken heeft als de bestudeerde groep.
- De tewerkstellingspercentages moeten in een dynamisch perspectief vergeleken worden om de invloed van de conjuncturele effecten te kunnen doorlichten. Panel-studies zouden in dit opzicht wenselijk zijn.

- Het is ook moeilijk te evalueren in welke mate de plaatsing van een werkloze van de doelgroep ten koste gaat van een andere werkloze (het 'substitutie-effect').

2.2 Tewerkstelling

De doeltreffendheid van de maatregelen inzake tewerkstelling kan gedeeltelijk gemeten worden met dezelfde indicatoren die gehanteerd werden voor de maatregelen inzake opleiding. Er zijn ook een paar andere indicatoren die kunnen gebruikt worden om specifiek de maatregelen inzake tewerkstelling te evalueren :

- directe en indirecte tewerkstellingseffecten;
- duurzaamheid van de gecreëerde plaatsen;
- substitutie-effect : in welke mate gaan de gecreëerde jobs voor de doelgroep(en) ten koste van tewerkstellingskansen voor andere groepen werkzoekenden ?

Net zoals het geval is voor de evaluatie van de maatregelen inzake opleiding zijn er ook problemen om de effecten van de tewerkstellingsmaatregelen te meten. Naast de deadweight- en andere effecten moet gewezen worden op een ander methodologisch probleem, met name het meten van de duurzaamheid van de gecreëerde betrekkingen. Alle maatregelen, behalve een paar programma's van directe jobcreatie zijn tijdelijk en meestal moet men een beperkt effect in de tijd verwachten. Een maatregel die goedkoop is, een relatief hoge plaatsingsgraad vertoont en weinig deadweight-effect met zich meebrengt, kan achteraf minder efficiënt blijken te zijn omdat de jobs die daardoor gecreëerd werden heel tijdelijk zijn.

3. Structuur van het onderzoekverslag

Allereerst wordt een beschrijving van risicogroepen volgens de verschillende maatregelen gegeven en enkele kritische kanttekeningen worden gemaakt. In de drie volgende hoofdstukken worden achtereenvolgens maatregelen inzake opleiding, maatregelen inzake bemiddeling en oriëntering, en tenslotte tewerkstellingsmaatregelen aangehaald en besproken. Er wordt een typologie van het tewerkstellingsbeleid voorgesteld in hoofdstuk zes. Tenslotte worden in een laatste hoofdstuk enkele conclusies gegeven en mogelijke beleidslijnen uitgetekend.

HOOFDSTUK 2

DEFINITIE EN AFBAKENING VAN RISICOGROEPEN OP DE ARBEIDSMARKT

1. Inleiding

In het tewerkstellingsbeleid dat in Vlaanderen en België gevoerd wordt, worden tal van definities voor het begrip risicogroep gehanteerd. Verschillende administratieve categorieën van achtergestelden worden onderscheiden en het is niet te verwonderen dat werkgevers en betrokken instanties verdwalen in dit bos van definities en juridische bepalingen. Het is niet de bedoeling een exhaustieve lijst te geven van alle categorieën en bepalingen¹. Wel worden de verschillende groepen in het kort voorgesteld en wordt een weg gezocht in het juridisch kluwen. Het begrip 'risicogroep' verwijst naar het risico op uitsluiting van de arbeidsmarkt.

2. Een afbakening van het begrip 'risicogroep'

Enkele groepen/categorieën komen telkens terug in de verschillende maatregelen. Het zijn de volgende :

- gehandicapten : zowel fysiek, mentaal, sensorieel als meervoudig gehandicapten;
- (uitkeringsgerechtigde) werklozen maar meer specifiek : langdurig werklozen, laaggeschoolde werklozen, vrouwen en herintreedsters, moeilijk te plaatsen werklozen, oudere werklozen, jonge werklozen;
- kansarmen;
- bestaansminimumcliënten;
- migranten.

Deze groepen vormen echter geen afzonderlijk te onderscheiden identiteiten : de overlappingen tussen de verschillende categorieën zijn legio. Zo wordt het bestaan van kansarmoede vaak afgeleid uit het behoren tot de administratieve

¹ Exacte bepalingen zijn te vinden in de volgende publikaties : 'Politique de l'emploi. Belgique. Institutions, procédures en mesures', MISEP, 1989 en het Sociaal Wetboekje (ced. Samsom, 1992)

categorie bestaansminimumcliënten, maar de groep kansarmen is veel ruimer. Ook sommige jongeren uit het deeltijds onderwijs worden tot de kansarmen gerekend.

Deze overlappingsen zijn de eerste moeilijkheid bij het bepalen van risicogroepen, maar daarnaast blijken de specifieke definities van de categorieën ook nog te verschillen per maatregel. Wanneer is iemand langdurig werkloos: na 1 jaar, 18 maanden, 2 jaar? Wie is jong? Wie is oud?

Een algemeen principe luidt dat wie in aanmerking wil komen voor een bepaalde maatregel, het recht moet hebben op een uitkering (of vervangend inkomen, steun, wachtuitkering). De uitzonderingen op dit principe zijn zeldzaam, nl. herintreedsters, bepaalde personen die onder de noemer kansarm of gehandicapt vallen. Wat betreft de werkloosheid, hebben praktisch alle regelingen de uitkeringsgerechtigde werklozen voor ogen. De deeltijds werklozen komen uiterst zelden aan bod.

Een eerste risicogroep zijn de *jongeren*. Echter niet alle jongeren komen in aanmerking. Volgens de wetgeving op de jongerenstage komen in aanmerking 'elke werkzoekende die geen 30 jaren oud is op het ogenblik dat hij de aanvraag doet en nog geen beroepsarbeid van 6 maanden heeft verricht' (KB 230). Ook leerlingen in het kader van het industrieel leerlingenzwezen, jongeren onderworpen aan de deeltijdse leerplicht en jongeren behorende tot de risicogroepen (in het kader van de 0,25%) komen in aanmerking voor stages.

In het stelsel van Alternerend leren en deeltijds leren kan de leeftijd variëren tussen 16 en 25 jaar. Maar aangezien de overeenkomst een maximumduur heeft van 3 jaar, kan men in het stagestelsel blijven tot 28 jaar (KB nr. 495). Er wordt bovendien een beperking ingevoerd wat betreft diploma's: geen diploma van een universitair niveau of HOBU en evenmin een diploma hoger secundair technisch onderwijs.

Volgens de programmawet (1988) is een jong werkloze 'een ingeschreven werkzoekende tussen 18 en 25 jaar, die zonder onderbreking gedurende 12 maanden voor zijn indiensttreding voor alle dagen van de week werkloosheid of wachtuitkering ontving'.

De industriële leerovereenkomst werd gecreëerd voor jongeren die nog deeltijds leerplichtig zijn, dus 15 à 18 jarigen. Maar het stelsel kan onder bepaalde omstandigheden ook uitgebreid worden tot 21-jarigen.

Om tot een risicogroep te behoren is het leeftijdscriterium voor jongeren de belangrijkste vereiste: de leeftijdsgrenzen liggen tussen 15 en 30 jaar. Er worden bovendien nog bijkomende voorwaarden gesteld: het niet hebben van bepaalde diploma's of een bepaalde tijd (uitkeringsgerechtigd) werkloos zijn.

Oudere werklozen zijn volgens enkele maatregelen een mogelijke doelgroep. De leeftijd 40 jaar blijkt cruciaal te zijn. Volgens de programmawet (1988) dient een oudere werkloze bovendien 'gedurende 12 maanden voorafgaand aan de indienst-

trading zonder onderbreking werkloosheids- of wachtuitkering genoten te hebben voor alle dagen van de week'. Volgens de risicogroepen in de 0,25%-regeling (1988-1989) moet een oudere werkloze ouder zijn dan 50 jaar om in aanmerking te komen als risicogroep.

De administratieve categorie '*bestaansminimumtrekker*' lijkt een duidelijk afgebakende groep. Toch behoren niet alle bestaansminimumgerechtigden tot de risicogroepen. Voor de indienstneming van dienstboden (KB nr. 483) volstaat het bestaansminimumtrekker te zijn. Maar volgens KB nr. 498 (tijdelijke vermindering van de RSZ voor een langdurig werkloze) dient men 'minstens 6 maanden zonder onderbreking het BM ontvangen' om in aanmerking te komen voor de vermindering van RSZ. Voor het IBF (Interdepartementaal Begrotingsfonds, KB nr. 493) geldt dezelfde regeling.

Een BM-trekker komt in aanmerking voor een DAC of GECO-statuuut (1987) wanneer de BM-trekker ouder is dan 40 jaar, alleenstaand of samenleeft met een persoon zonder inkomen of als het inkomen lager is dan 337 724 BEF. De voorwaarde voor een Weer-Werk GECO statuut is eenvoudiger: één dag uitkeringsgerechtigd zijn volstaat.

Ook bestaansminimumgerechtigd zijn is dus niet voldoende om te behoren tot risicogroepen, er worden nog extra voorwaarden bepaald: een bepaalde periode van gerechtigd zijn, leeftijd, gezinssituatie, inkomen, ingeschreven zijn in de werkloosheid.

Vervolgens zijn er de *langdurig* werklozen. Er wordt weliswaar een criterium gehanteerd, nl. de duur van de werkloosheid, maar elke regeling kent een andere invulling van deze duur.

Volgens de ESF-definitie (Europees Sociaal Fonds) is een langdurig werkloze ouder dan 25 jaar en meer dan 1 jaar werkloos.

Het Interdepartementaal Begrotingsfonds (IBF) richt zich eveneens tot werklozen die minstens één jaar volledig uitkeringsgerechtigd zijn (of gedurende één jaar in de laatste vier jaren, KB nr. 493).

Volgens KB nr. 498 dient men '18 maanden voorafgaande de indienstneming zonder onderbreking werkloosheid of wachtuitkering genoten te hebben voor alle dagen van de week'. Hierop zijn dan nog uitzonderingen mogelijk: 'een ingeschreven werkzoekende die nadat hij een deeltijdse betrekking vrijwillig had aanvaard zonder onderbreking gerechtigd was gedurende 18 maanden voorafgaand aan de indienstneming. Deeltijds werklozen komen dus onder zeer beperkte voorwaarden in deze regeling aan bod.

In de programmawet voor de 0,18-0,25% regeling heeft 'langdurige' werkloosheid te maken met de leeftijd en worden er verschillende perioden (tussen 12 en 18 maanden) gehanteerd naargelang de leeftijd van de betrokkenen.

Om voor een DAC in aanmerking te komen dient een werkloze twee jaren uitkeringsgerechtigd te zijn (KB nr. 473). Een variatie hierop is twee jaar volledig uitkeringsgerechtigd zijn gedurende de laatste 4 jaren. Een GECO-statuuut staat

echter al open voor werklozen na 6 maanden uitkeringsgerechtigd zijn (KB nr. 474 en KB 29/12/1988), een Weer-Werk GECO-statuuat vereist één jaar uitkeringsgerechtigd zijn. Tenslotte blijkt ook het werken in een BTK- of DAC-statuuat beschouwd te worden als een vorm van langdurige werkloosheid.

Over het begrip *laaggeschoolde* heerst unanimiteit: maximaal een diploma lager secundair onderwijs.

Vrouwelijke werklozen worden weinig gevisieerd. Enkel *herintreedsters* worden expliciet vermeld in de 0,25% maatregel: werkzoekenden die wensen terug te keren naar de arbeidsmarkt nadat ze hun beroepsactiviteiten stop gezet hebben om zich te wijden aan de opvoeding van hun kinderen of aan de verzorging van hun ouders. De werkzoekende moet echter reeds een beroepsactiviteit uitgeoefend hebben (waarbij RSZ-bijdragen betaald werden), minstens een voltijdse activiteit uitgeoefend hebben gedurende twee jaar, in de loop van 5 jaar die de inschrijving als werkzoekende voorafgaan.

Migranten komen zelden voor als expliciete doelgroep. Nergens vindt men een precieze afbakening van deze groep. In het decreet van de 31 juli 1990 tot instelling van een Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK) definieert men migranten als volgt: migranten zijn al deze personen die zich omwille van hun zwakke sociaal-economische positie en van hun etnische afkomst in een situatie van sociale achterstand bevinden.

Voor de definiëring van '*handicap*' bestond er vroeger een operationele definitie in de wet op de sociale reclassering (Rijksfonds), maar in het nieuwe Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een handicap (VFSIPH) moet er nog een operationele definitie ontwikkeld worden. Het fonds speelt alleszins een belangrijke rol in het invullen van de definitie en ingeschreven zijn in het fonds is een belangrijke voorwaarde om in aanmerking te komen voor allerlei maatregelen (o.a. 0,25% regeling en KB 498).

Een laatste label is *kansarme*. Ook deze groep is niet geoperationaliseerd. In de beleidsnota voor het VFIK worden deze personen omschreven als één van de kwetsbare groepen die omwille van een cumulatie van problemen en factoren in een moeilijk te doorbreken achterstellingssituatie verkeren. Het gaat over mensen die zich in een lage en zwakke socio-economische positie bevinden en cumulatief op diverse terreinen (inkomensvorming, tewerkstelling, onderwijs, huisvesting, welzijn, gezondheid) het object zijn van uitsluitings- en/of achterstellingsmechanismen, waardoor hun kansen tot deelname aan het maatschappelijk leven beperkt is. Kansarmoede houdt dus twee elementen in: er moet ten eerste sprake zijn van een gezinsinkomen dat lager ligt dan het sociaal levensminimum en ten tweede moet de betrokkene meerdere kenmerken hebben van relatieve deprivatie; een cumulatie van problemen binnen meerdere domeinen moet worden vast-

gesteld. In administratieve categorieën kan men kansarmen terugvinden onder de volgende groepen : de bestaansminimumtrekkers, alleenstaande langdurig werklozen in de tweede uitkeringsperiode, alleenstaanden met kinderlast en met lage vroegere inkomsten, koppels waarvan één partner als een werkloos gezinshoofd beschouwd wordt, bepaalde samenwonende langdurig werklozen, invaliden, bruggepensioneerden, gehandicapten, werklozen die niet in de statistieken opgenomen zijn en mensen die geen recht op het bestaansminimum hebben (Delvaux, e.a., 1991).

In de volgende hoofdstukken worden de verschillende tewerkstellingsmaatregelen voor de risicogroepen geëvalueerd. Er diende echter een eenvoudige operationalisatie gezocht te worden. Onder de armoedegrens terecht komen heeft niet enkel te maken met de werkloosheid zelf maar die factor (en in het bijzonder langdurige werkloosheid) speelt toch een centrale rol in de verklaring van dit verschijnsel. In de evaluatiegegevens wordt de aandacht vooral toegespitst op drie grote doelgroepen : de bestaansminimumtrekkers, de langdurig werklozen (meer dan één jaar werkloos) en de gehandicapten.

In het totaal gaat het in Vlaanderen om minstens 100 000 eenheden : 23 000 BM-gerechtigden en 88 000 à 191 000 langdurig werklozen (inclusief oudere en deeltijdse werklozen). Binnen deze laatste groep is het moeilijk de echt 'kansarmen' (in de zin van meervoudig achtergestelden) af te zonderen, maar de ruime meerderheid (70%) van de langdurig werklozen is ook laag- of ongeschoold (maximum lager secundair onderwijs). Er is dus een duidelijk verband tussen langdurig werkloosheid en lage scholing. Een kleine helft van de langdurig werklozen (46,4%) is bovendien reeds meer dan 5 jaar werkloos. De situatie voor vrouwen is duidelijk minder rooskleurig dan voor mannen : 65% van de langdurig werklozen is vrouw.

3. Arbeidsmarktsituatie van risicogroepen

Tot in het begin van de zeventigerjaren was het arbeidsprofiel van de kansarmen gekenmerkt door onregelmatige tewerkstelling op de secundaire arbeidsmarkt of door marginale zelfstandige arbeid. Momenteel zijn de meeste kansarmen onder druk van de werkloosheidsproblematiek bijna totaal van de arbeidsmarkt verdrongen. Andere groepen worden naar de rand van de arbeidsmarkt verdrongen : laaggeschoolde jongeren en vrouwen, oudere langdurig werklozen, vreemdelingen die werkloos worden, etc.

Het politiek besef is ondertussen gegroeid dat er extra inspanningen moeten geleverd worden, wil men deze groepen terug in het arbeidsproces opnemen. Tot nu toe ging alle aandacht zowel van onderzoekers als van de overheid naar de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. In een recent onderzoek werd de vraagzijde

van de arbeidsmarkt voor laaggeschoolden en kansarmen verkend (Lamberts, 1992).

Zo blijken er nog arbeidsplaatsen te zijn voor ongeschoolde arbeiders. In bijna de helft van de vacatures die aan de VDAB gesignaleerd worden, wordt geen diploma vereist. Bijna 2/3 van de gemelde vacatures situeert zich hoogstens op het niveau lager secundair onderwijs.

In een enquête uitgevoerd bij werkgevers en interimbureau's vroeg men naar mogelijke bezwaren bij het aannemen van laaggeschoolden. Naast functie-inhoudelijke bezwaren (functies vragen een hoge scholing en/of veel ervaring) vormen vooral de vrees voor een grote nood aan begeleiding een drempel om laaggeschoolde werkzoekenden in dienst te nemen. Externe invloeden, nl. de conjunctuur (wervingsstop) en de situatie op de arbeidsmarkt (groot aanbod van laaggeschoolden) blijken minder belangrijke redenen te zijn om geen laaggeschoolden in dienst te nemen. Er werd ook verwezen naar factoren zoals het gebrek aan flexibiliteit onder laaggeschoolden, hun ongemotiveerdheid, het niet passen in de bedrijfscultuur.

Deze gepercipieerde nevenkenmerken van laaggeschooldheid zijn wellicht mede de oorzaak waarom een aantal vacatures met lage kwalificatievereisten opgevuld worden met kandidaten die een 'hoger' diploma bezitten: dit geldt voor 1/4 van de vacatures op het niveau lager onderwijs en lager beroepsonderwijs. Toch mag men de 'afkeer' van werkgevers t.o.v. laaggeschoolden niet overdrijven. In de meeste gevallen worden laaggeschoolde jobs ook door laaggeschoolden bezet en een niet te verwaarlozen minderheid van de werkgevers apprecieert vooral de gewilligheid van laaggeschoolden (o.a. voor het uitvoeren van routinematig werk), hun werkdiscipline en hun lagere loonkosten.

In een tweede stap werd de houding van de werkgevers t.o.v. kansarmen en bestaansminimumtrekkers onderzocht. Verschillende factoren die een invloed zouden kunnen hebben op de selectiebeslissing werden onderzocht.

Het hebben van een strafregister en een ongezonde indruk bleken belangrijke redenen waarom men iemand niet in dienst nam. Aan deze twee feiten kan niet veel verholpen worden door bijkomende opleiding en vorming of door werkervaring. Andere belangrijke punten waren het uiterlijk (kleding, taal, presentatie), de lange duur van de werkloosheid en analfabetisme. Bij aanwerving van kansarmen vrezen werkgevers vooral absenteïsme, een gebrekkige kwaliteit en een lage produktiviteit. Bijkomende opleiding kan aan deze laatste bezwaren gedeeltelijk verhelpen. Ook door het aanbieden van werkervaringen kan men naast het verwerven van nieuwe praktische kennis, zo nodig de gepaste arbeidsattitudes zoals regelmaat, stiptheid en nauwkeurigheid, aanscherpen. Toch blijft de vraag in hoeverre deze spontane reacties van werkgevers (b.v. het zwaar gewicht dat ze toekennen aan uiterlijkheden zoals taal, kledij, presentatie; hun vrees voor absenteïsme) gegrond zijn. In de mate waarin dit 'vooroordelen' zijn, kunnen werkzoe-

kenden b.v. in sollicitatiecursussen getraind worden om op gepaste wijze de vrees van werkgevers te weerleggen.

Over de arbeidsmarktsituatie van gehandicapten is weinig bekend. De schaarse gegevens wijzen er echter op dat hun situatie niet rooskleurig is. Uit de werkloosheidsstatistieken blijkt dat eind juni 1992 bijna 18 000 van de UVW in het Vlaamse Gewest personen met een gedeeltelijk of een zeer beperkte arbeidsgeschiktheid waren (resp. 13 266 en 4 624). Veel werkloze gehandicapten komen echter niet in de werkloosheidsstatistieken terecht. Ook weten we niet hoeveel gehandicapten aan het werk zijn. Wel blijkt uit een HIVA-studie bij jongeren tussen 20 en 30 jaar (1986) dat het percentage actieven (zowel werkenden als studerenden) bij gehandicapten ongeveer één vierde lager is dan in de totale bevolking. Een recent onderzoek bij afgestudeerden van het buitengewoon secundair onderwijs toont aan dat vooral gehandicapte vrouwen moeilijk werk vinden.

4. Besluit

Op dit ogenblik bestaan in ons land talloze definities van prioritaire risicogroepen. De complexiteit van de reglementering brengt verschillende gevaren met zich mee.

Er ontstaat eerst en vooral verwarring en rechtsonzekerheid voor de betrokken groepen. De reglementering is veel te ingewikkeld zodat werkgevers er geen gebruik van maken.

Bepaalde kansarme categorieën worden uitgesloten. Denken we maar aan de deeltijds werklozen, personen die geen recht hebben op het BM etc.

Tenslotte is er ook uitbreiding van de lijsten mogelijk onder druk van drukingsgroepen, getuige daarvan is de laatste definitie van risicogroepen in de 0,25%-regeling. Een duidelijk uniforme hiërarchie van prioritaire groepen zou moeten vastgelegd worden op basis van een aantal objectieve criteria.

Uit de analyse van de arbeidsmarktsituatie blijkt dat er nog werk is voor laaggeschoolden, maar dat verdringing en negatieve beeldvorming vaak een rol spelen. De situatie voor vrouwen is bovendien minder rooskleurig dan voor mannen. Bepaalde groepen worden bijna totaal van de arbeidsmarkt verdrongen.

HOOFDSTUK 3

MAATREGELEN INZAKE OPLEIDING

1. Inleiding

Risicogroepen kunnen deelnemen aan de gewone beroepsopleidingen van de VDAB. Uit evaluatie blijkt echter dat voor bepaalde deelgroepen (kansarmen, laaggeschoolden etc.) de drempel tot deze opleidingen te hoog is. Zo ontstond een heel circuit van vooropleidingen ofwel rechtstreeks gericht op de arbeidsmarkt ofwel gericht op doorstroming naar de gewone beroepsopleidingen. In dit hoofdstuk worden de vooropleidingen en de beroepsopleidingen besproken en nagegaan in hoeverre de risicogroepen bereikt worden.

De belangrijkste nationale opleidingscircuits zijn de 0,18-0,25% en de Tewerkstellings- en Opleidingsprojecten voor Kansarmen (TOK). Wat de Vlaamse Executieve betreft, kent men de vooropleidingen, de secundaire en de tertiaire opleiding van de VDAB, de schakelopleiding, de voor- en beroepsopleiding in het kader van de Weer-Werkactie, de VDAB-taalcentra, alternerend leren en de brugprojecten, de beroepsopleiding in de onderneming, de opleidingen van het VFIPH voor de gehandicapten en de initiatieven van de 'derden' (d.i. lokale publieke en non-profit initiatieven).

Aangezien deze sector van derden in volle groei en weinig gecoördineerd is, is het zeer moeilijk om de omvang en de impact ervan in te schatten. Het 'marktaandeel' van derden wordt op 16% van het totale opleidingsaanbod voor werklozen geschat (De Vos en Nicaise, 1992). In elk geval bestaat er een zekere consensus over het feit dat deze opleidingen een rol kunnen spelen, vooral voor kansarme groepen (mensen met een bestaansminimum, migranten, enz.). De toenemende samenwerking tussen b.v. de VDAB en derden binnen de Weer-Werkactie getuigt daarvan.

2. Vooropleiding

2.1 Nationale maatregelen : TOK (Tewerkstelling en Opleiding van Kansarmen)

Het programma bestaat uit beroepsopleiding voor laaggeschoolde werklozen die gerechtigd zijn op het bestaansminimum of andere steun krijgen van het OCMW. De problemen om deze groep in het arbeidsproces in te schakelen zijn het gevolg van een cumulatie van verschillende factoren : zeer lage scholingsgraad, weinig of geen werkervaring, een precaire financiële situatie en problemen op psychisch en sociaal vlak.

De traditionele opleidingsinitiatieven zijn voor deze groep moeilijk toegankelijk en zijn meestal niet aangepast aan hun beperkte mogelijkheden. Dit rechtvaardigt het opzetten van een speciaal programma dat, ondermeer door het inbouwen van concrete werkervaring, beter is aangepast aan de opleidingsbehoeften van de deelnemers.

Het programma wordt uitgevoerd in opleidingsprojecten (TOK-projecten). De opleiding bestaat uit algemene vorming, theoretische beroepskennis en kennis-making met nieuwe technologieën. De beroepsrichtingen sluiten aan bij de behoeften van de lokale arbeidsmarkt. De beroepsvorming wordt verstrekt door praktijkbegeleiders en elke cursist wordt individueel begeleid door een maatschappelijk werker. Er wordt veel aandacht besteed aan het verbeteren van de sociale vaardigheden en van de arbeidsattitudes.

De OCMW's die aan het programma deelnemen hebben zich verenigd in een vereniging zonder winstoogmerk, de vzw TOK, waarin ook een vertegenwoordiger zetelt van het Staatssecretariaat voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie. Deze vzw verleent technische ondersteuning en evalueert de uitvoering van het programma.

Evaluatie

Ondanks een drastische vermindering van de kwantitatieve doelstellingen is het aantal deelnemers in 1990 aanzienlijk onder de verwachtingen gebleven (124 personen). Het gaat hier uiteraard om zeer kansarme personen die afhangen van de bijstand of zelfs van het bestaansminimum leven. De helft van de deelnemers zijn vrouwen en ongeveer twee derden zijn tussen 26 en 40 jaar oud. Drie vierden hebben slechts een getuigschrift van het lager secundair onderwijs of minder. In vergelijking met de totale bevolkingsgroep die het bestaansminimum krijgt, zijn er onder de TOK-deelnemers relatief meer mannen, gezinnen met kinderen en migranten; met betrekking tot het studieniveau en de duur van de afhankelijkheid van het bestaansminimum worden geen verschillen waargenomen tussen de 2 groepen.

Enquêtes die door het HIVA (Van Meensel, 1991) werden uitgevoerd bij 81 deelnemers in 1990 tonen aan dat :

- het percentage dat afhaakt (drop-out) tussen 20 en 25% ligt;
- van de mensen die de opleiding normaal beëindigen meer dan de helft werk vindt, maar dat dit voor een aantal van hen een tijdelijke baan is;
- als we daar de personen bijtellen die na afloop van de cursus een beroepsopleiding beginnen, bekomt men een doorstromingspercentage van twee derden;
- de TOK-deelnemers in vergelijking met een groep kansarme werklozen (die het voorwerp hebben uitgemaakt van een andere studie) beter geïntegreerd lijken te zijn : ze hebben een uitgebreider netwerk van vrienden en kennissen, zijn meer lid van organisaties etc.

Zoals we verder zullen zien, zijn deze resultaten gunstig in vergelijking met andere programma's, als we rekening houden met de cumulatie van handicaps bij de deelnemers.

De saldodossiers voor het ESF (dat het programma cofinanciert) vermelden een eenheidskost per uur van 600 BEF, wat bijna het dubbele is van wat was voorzien. Dit is vermoedelijk te wijten aan het feit dat de vaste kosten voor de opstarting en begeleiding niet over een voldoende aantal deelnemers konden worden gespreid.

In 1991 worden de 10 projecten uit 1990 verdergezet en er zijn 10 nieuwe projecten die in verschillende stadia van realisatie verkeren. Voor het eerst zijn er ook een viertal projecten in Wallonië. De uitbreiding van het aantal projecten in 1991 heeft ook geleid tot een verhoging van de technische bijstand door de vzw.

2.2 Maatregelen van de Vlaamse Executieve

2.2.1 Schakelopleiding

De schakelopleidingen waren oorspronkelijk samenwerkingsprojecten tussen het onderwijs en de VDAB (toen nog RVA) gericht op de noden van vroege schoolverlaters. De bedoeling was (en is) algemene en sociale vorming en beroepsvooropleiding te koppelen aan een oriëntatie, hetzij naar verdere beroepsopleiding, hetzij naar werk. Geleidelijk werd de doelgroep uitgebreid tot alle laaggeschoolde werklozen (hoogstens een diploma lager secundair beroepsonderwijs), met prioriteit voor de langdurig werklozen onder hen. Ook gerechtigden op het bestaansminimum worden opgenomen, en voor Nederlandsonkundige migranten worden speciale 'stoomcursussen' ingericht. Tevens werd het concept aangepast (meer individuele begeleiding door maatschappelijk werkers en psychologen, meer aandacht voor doorstroming).

Een cursus beslaat normaliter 360 uren. De component technische vorming is toegenomen tot 50% van het urenpakket, met het doel de rechtstreekse doorstroming naar de arbeidsmarkt te bevorderen (b.v. industrieel onderhoud, polyvalent

handlanger). In 1991 werd overigens beslist de schakelopleidingen te versmelten met de vooropleidingen van de 'secundaire sector' (manuele beroepen), en soortgelijke opleidingen te ontwikkelen voor de tertiaire sector (ingroeicentra genoemd).

Evaluatie

In de 27 bestaande projecten samen hebben in totaal 2 204 werklozen een opleiding beëindigd in 1990. We beschikken nog niet over specifieke gegevens betreffende het profiel van de deelnemers aan de schakelopleidingen. Het profiel van de deelnemers aan de 'speciale opleidingen' van de VDAB daarentegen, waarvan de schakelopleidingen ongeveer de helft van de deelnemers vertegenwoordigen, is wel gekend. 70% van deze deelnemers zijn langdurig werklozen, 50% zijn meer dan twee jaar werkloos en 24,5% meer dan vijf jaar. Drie vierden daarvan zijn vrouwen en meer dan 60% behoren tot de leeftijdsgroep van 25-40 jaar. 54% heeft een hoogstens een getuigschrift van het lager secundair onderwijs behaald.

De doeltreffendheid van de opleidingen werd door de VDAB gedurende één jaar geëvalueerd, namelijk in 1988-1989. Deze studie heeft aangetoond dat 25 tot 30% van de deelnemers aan de schakelopleidingen hun opleiding afbreken, ofwel omdat ze een baan hebben gevonden, ofwel om een andere reden. De tewerkstellingsgraad drie maanden na de opleiding bedraagt 55%, maar 12% hebben slechts tijdelijk gewerkt. 10% beginnen met een andere opleiding, wat relatief weinig is als we bedenken dat het doel van de schakelopleidingen erin bestaat de deelnemers hetzij een baan te bezorgen, hetzij naar een andere beroepsopleiding te oriënteren. Rekening houdend met het eerder 'kansarme' profiel van de deelnemers lijken de resultaten echter verre van slecht. Spijtig genoeg werden deze resultaten niet vergeleken met de situatie van een controlegroep waardoor het mogelijk zou zijn geweest om het 'netto-effect' van de opleidingen te evalueren. We weten overigens weinig over de duurzaamheid van de bekomen arbeidsplaatsen noch over de relevantie van de opleiding voor deze banen. Het is dan ook moeilijk om een definitieve balans op te stellen.

2.2.2 VDAB-taalcentra

In uitvoering van de beslissing van de Interministeriële Conferentie van het migrantenbeleid werd in het najaar van 1990 zeven VDAB-taalcentra opgericht voor werkzoekende Nederlandsonkundige migranten. De eerste resultaten van deze taalcursussen wijzen op de noodzaak ervan en het belang in functie van een trajectmatige benadering van opleiding : 64% van de cursisten stromen door naar een vaktechnische vervolgopleiding en ongeveer 10% vond een baan.

2.2.3 De opleidingen van de Weer-werkactie

Het Vlaamse beleid t.a.v. kansarme werklozen profileerde zich de laatste jaren vooral met de 'Weer-Werkactie', een actief opleidings- en tewerkstellingsplan gespreid over meerdere jaren dat zich specifiek op langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers richt.

De actie heeft een kwalitatieve en individuele trajectbegeleiding van de werkloze tot doel. Vanuit de concrete situatie van de werkloze monden intake- en begeleidingsgesprekken uit in een individueel actieplan dat wordt vastgelegd in een 'wederinschakelingsprotocol'. Dit plan kan leiden tot directe tewerkstelling, een vooropleiding of een beroepsopleiding, bij de VDAB of bij derden. Het doel van de actie is zoveel mogelijk duurzame tewerkstelling te realiseren in het normaal economisch circuit. Werklozen voor wie dit te hoog gegrepen is, kunnen terecht in tijdelijke jobs als 'Weer-Werk-GECO' (in principe gedurende één jaar, doch verlengbaar). Om de werklozen een gevarieerd aanbod van trajectmodellen te garanderen, streeft men ernaar netwerken op te zetten, waaraan alle organisaties die in het beleidsveld actief zijn, deelnemen. De trajectbemiddeling en netwerkvorming wordt uitgevoerd door speciale Weer-Werkteams, een aparte dienst van de VDAB. Een nauwere samenwerking tussen deze dienst en de andere opleidings- en bemiddelingsdiensten zou aan de klanten meer mogelijkheden kunnen bieden. De ganse actie berust op de vrijwillige medewerking van de werklozen en bestaansminimumtrekkers. Voor meer informatie over de globale actie verwijzen we naar het volgende hoofdstuk.

Het onderdeel opleidingen van de Weer-Werkactie omvat zowel vooropleidingen als vaktechnische opleidingen, en dit telkens voor volwassenen en jongeren.

Evaluatie

De resultaten mogen zeker voor wat het bereik van de actie betreft bevredigend genoemd worden. Eind november 1992 hebben zich reeds 18 607 klanten aangeboden. Voor een profiel van de cliënten van de Weer-Werkactie verwijzen we naar het volgende hoofdstuk.

Achter sommige aspecten van de actie kunnen enkele vraagtekens geplaatst worden. Een eerste opmerking is van louter *kwantitatieve* aard. Wanneer men de potentiële groep van langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers vergelijkt met de effectief bereikte groep, blijkt de Weer-Werkactie jaarlijks slechts een fractie, namelijk 10 000 op 85 000 (of 100 000, of meer), te bereiken. De actie zou dus nog een grotere reikwijdte moeten realiseren.

Een vraag kan ook gesteld worden naar de *effectieve output* van de actie. Officieel streeft men naar een directe plaatsing van ongeveer een derde. Pasklare oplossingen voor het plaatsingsprobleem kunnen niet gegeven worden, maar enkele denk-pistes worden hier kort aangegeven :

- van werkgeverszijde moeten meer engagementen komen, gekoppeld aan bemiddeling en begeleiding van de kant van de VDAB;
- het peterschap van bedrijven lijkt een leefbare formule om opleiding aan tewerkstelling te koppelen. In meer algemene termen kan gedacht worden aan verdere begeleidingsinitiatieven voor werklozen en ondernemingen. Dit is des te meer verantwoord door de specifieke KMO-structuur van de Vlaamse economie. Het lichtende voorbeeld van Noord-Helmond (Nederland) kan terzake concrete resultaten voorleggen (Van der Veer en Van den Berg, 1990).
- tenslotte dient de actie in een algemeen en coherent tewerkstellingsbeleid gekaderd te worden. De koppeling tussen Weer-Werk en nationale maatregelen (de 0,25%, reducties van sociale zekerheidsbijdragen ...) moet verder verstevigd worden.

Uit een beschrijving van de opleidingen (Beschrijver, 1992) blijkt dat 33% van de Weer-Werklanten een opleiding gevolgd heeft. Er blijkt toch een afroming plaats te vinden t.o.v. de totale groep Weer-Werklanten : personen met ten hoogste lager onderwijs zijn ondervertegenwoordigd, jongeren zijn oververtegenwoordigd en BM-trekkers zijn ondervertegenwoordigd.

Een algemene evaluatie van de doorstroming van de opleidingen is niet beschikbaar, wel werd de regio Antwerpen bestudeerd. Na drie maanden had één derde van de klanten werk gevonden. Slechts 12% had een contract van onbepaalde duur en 7% werkte met een GECO-contract of een andere vorm van nepstatuut (4%); 22% nam deel aan een vervolgopleiding. In totaal haakte 13% van de klanten af, 6% werd naar individuele hulpverlening doorverwezen. Over 27% van de klanten had men geen informatie of de klanten waren werkloos.

Een positief aspect van de Weer-Werkopleidingen is ongetwijfeld de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden tussen de VDAB en derden, wat vroeger vrijwel niet voorkwam. Deze vooruitgang is duidelijk meetbaar aan de kortere wachtlijsten voor opleidingen. Derden kunnen blijkbaar flexibeler reageren op vragen dan VDAB-opleidingscentra.

2.2.4 Lokale initiatieven

Dit label slaat op alle projecten die door plaatselijke overheden (voornamelijk OCMW's) en private non-profitorganisaties worden opgezet. Deze initiatieven zijn ontstaan in het midden van de grote tewerkstellingscrisis als reactie op de leemtes in het bestaande aanbod van opleidingen. Aangezien deze sector van derden in volle groei en weinig gecoördineerd is, is het zeer moeilijk om de

omvang en de impact ervan in te schatten. Het 'marktaandeel' van derden wordt op 16% van het totale opleidingsaanbod voor werklozen geschat.

De private initiatieven hebben als specifieke eigenschap zich expliciet te richten tot een *doelgroep van langdurig, kansarme werklozen*. Ook OCMW-cliënten, bestaansminimumtrekkers, thuislozen, ... worden door deze projecten aangesproken.

Een tweede specifiek kenmerk van private opleidingsinitiatieven is hun *methodiek*: om meer kans op slagen te hebben met een kansarm publiek is inbedding van de opleidingen in een ruimere werking (werklozenwerking, buurtwerk, vereniging, ...) aangewezen, is ook dienstverlening op andere vlakken (huisvesting, gezinsleven, ...) wenselijk. Binnen de opleiding zelf wordt naast de beroepsopleiding of -initiatie ook de nadruk gelegd op algemene vorming, arbeidsattitudes, sociale vaardigheden, en begeleiding naar de arbeidsmarkt.

De private initiatieven situeren zich veelal in de sector van het opbouwwerk. De klemtoon wordt nadrukkelijk gelegd op het 'projectmatig werken ten voordele van kansarme bevolkingsgroepen'. Een ander opleidingskanaal is bekend onder de naam 'Projecten Kelchtermans'. In dit kader werden projecten opgezet door diverse organisaties uit de socioculturele en welzijnssectoren: de migrantensector, de jeugdsector, basiseducatie, opbouwwerk, de gehandicaptensector, werklozenwerkingen van de vakbonden, enz. Het gaat over vormings- en opleidingsprogramma's gericht op doorstroming naar werk of naar beroepsopleiding, sollicitatiebegeleiding, werkervaringsprojecten en lokale tewerkstellingsinitiatieven. Voorts moeten nog de lokale initiatieven van de OCMW's (het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn) vermeld worden.

Andere speciale initiatieven van de Vlaamse Executieve ter bestrijding van de kansarmoede werden verwezenlijkt door twee recente maatregelen: het Bijzonder Krediet Van Den Bossche dat verdeeld werd onder alle Vlaamse steden en gemeenten ter ondersteuning van het gemeentelijk beleid t.a.v. zwakke bevolkingsgroepen, en het Fonds Lenssens, ook Vlaams Fonds voor de Integratie van de Achtergestelden (VFLA) genoemd, ter ondersteuning van projecten voor kansarmen en migranten. Het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK) vervangt sinds kort beide bovenvermelde fondsen.

Evaluatie

De categorie van 'lokale initiatieven' omvat een zodanig grote verscheidenheid van niet gecoördineerde initiatieven dat het onmogelijk is om een globale evaluatie te maken. Het gaat hier meer bepaald om opleidingsprojecten die door vzw's, werklozenverenigingen, gemeenten en OCMW's worden beheerd. Voor Vlaanderen werd een inventaris opgesteld door Wouters en Struyven (1991). Daaruit blijkt onder andere dat er niet minder dan zes verschillende financieringscircuits bestaan en dat het totaal aantal deelnemers jaarlijks 3 500 personen bedraagt, wat overeenstemt met 20% van het volume van de opleidingen die door de VDAB in eigen centra aan werklozen worden verstrekt. Momenteel hebben de lokale initiatieven te maken met een zeer grote financiële onzekerheid en institu-

tionele instabiliteit. De kwaliteit van de opleidingen lijdt hieronder, wat vooral voelbaar is in het grote personeelsverloop van de betrokken organisaties.

De lokale initiatieven richten zich doorgaans tot een uitgesproken kansarm publiek want ze selecteren hun kandidaten veel minder, tenzij op basis van negatieve criteria. We mogen dus aannemen dat het aandeel van langdurig werklozen, vrouwen, migranten en bestaansminimumtrekkers in hun doelpubliek groter zal zijn, zelfs in vergelijking met de 'speciale opleidingen' van de VDAB.

Het zwak punt van de opleidingen die worden aangeboden door de lokale initiatieven is ongetwijfeld de gebrekkige (of totaal onbestaande) opvolging van de deelnemers. Fragmentaire studies betreffende vijf gerenommeerde projecten (Nicaise, e.a., 1990) duiden aan dat het percentage drop-out schommelt tussen 25 en 50%. Het plaatsingspercentage onder degenen die de opleiding voltooien ligt tussen 20 en 78% en hangt voornamelijk af van de doelstellingen van de verstrekte opleidingen: de ene stellen zich duidelijk tot doel om de deelnemers op een baan voor te bereiden, terwijl de andere meer de nadruk leggen op maatschappelijke ontplooiing. Bovendien gebeurt een vrij groot deel van de plaatsingen via de informele circuits (sociale werkplaatsen, OCMW, GECO, DAC, enz.). Naast deze plaatsingen is er een vrij aanzienlijke doorstroming naar andere opleidingen: van 8 tot 30% voor de bestudeerde projecten.

Ook de gemiddelde kost per opleiding schommelt sterk, met een verhouding van één tot drie (152 000 BEF tot 435 000 BEF per deelnemer). Deze cijfers vertegenwoordigen de 'sociale kosten'; d.w.z. de optelling van de uitgaven van de vzw's en de overheid die hen subsidieert. De kosten per deelnemers-uur schommelen tussen 200 en 500 BEF. Sommige private opleidingen zijn dus duurder en andere minder duur dan de opleidingen van VDAB die 300 BEF/uur kosten (cfr. infra).

2.2.5 Alternierend leren en Brugprojecten voor kansarme jongeren

Beide soorten projecten, opgezet door het Vlaamse Ministerie van Onderwijs, situeren zich binnen het deeltijds onderwijs. Deze opleidingsvorm werd opgericht in het kader van de leerplichtverlenging (1983) en heeft tot doel 15-18-jarigen in staat te stellen om te voldoen aan de deeltijdse leerplicht. Het neemt 4 000 jongeren voor zijn rekening.

De doelgroep van de centra deeltijds onderwijs, zijn wat men noemt de vroege schoolverlaters. Door een cumulatie van verminderde kansen kunnen zij niet aarden in het voltijds onderwijssysteem. Velen zijn al op jonge leeftijd georiënteerd op arbeid. Om een betere aansluiting met de leefwereld van de jongeren te bevorderen en om hun kansen op doorstroming naar de arbeidsmarkt te verhogen werd gezocht naar een onderwijsformule die een arbeidscomponent inhield en die een sterke binding had met het bedrijfsleven. Een systeem van *alternierend leren* leek een goede formule: een koppeling tussen het leren in het opleidingsinstituut en werkervaring in het bedrijf.

Naast hun verplicht verblijf in een centrum deeltijds onderwijs van gemiddeld 15 uur per week, kunnen de jongeren uitkijken naar een aansluitende deeltijdse arbeidservaring. ESF-gelden worden sinds het schooljaar 1985-1986 als opleidingspremies uitbetaald per jongere aan het bedrijf en sinds 1987-1988 ook aan de school. De opleidingen zijn van lange duur (40 weken \times 38 uren/week = 1 520 uren/jaar) en kunnen opgesplitst worden in de volgende sectoren: Bouw, Hout, Confectie, Textiel, Metaal, Wasserijen, Voeding-Hotel en Diversen. De jongeren hebben een deeltijds arbeidscontract of een industrieel leercontract. Naar aantallen toe is een continue stijging te merken: waar in 1985-1986 slechts 250 jongeren konden participeren, is er in 1990-1991 een groep van 1 260 deeltijds leerplichtigen die deelneemt aan het project.

Onderzoek (Michiels, 1990) wees uit dat, hoewel het tewerkstellingspercentage in de vijf voorbije jaren in het deeltijds onderwijs is blijven stijgen, nog altijd meer dan de helft van de leerlingen geen deeltijdse arbeidservaring heeft. Het ESF-project vertoont onvermijdelijk nog een afromingseffect: uit de groep van het deeltijds onderwijs worden de leerlingen met de beste kenmerken door de werkgevers geselecteerd voor alternerende tewerkstelling.

Het Vlaams Ministerie van Onderwijs besloot in het schooljaar 1990-1991 om concrete inspanningen te leveren voor de groep *kansarmen*. Hieronder verstaat men jongeren die door een cumulatie van factoren praktisch geen kans op tewerkstelling hebben; zij hebben een zwakke schoolloopbaan, komen uit sociaal zwakke thuismilieus, en/of zijn niet arbeidsrijp. Speciale aandacht gaat hierbij naar de risicogroepen van migranten, meisjes en Buso-leerlingen. Voor deze groep worden 'brugprojecten' opgezet: zij beogen ook de inschakeling van jongeren in het maatschappelijk en professioneel leven maar leggen vooral de nadruk op attitudevorming (leer- en arbeidsmotivatie, sociale vaardigheden) en op bemiddeling naar de arbeidsmarkt (leren solliciteren, contacten met bedrijven, ...). De projecten kunnen ook op alternerende wijze uitgebouwd worden, alleen gebeurt de werker-
varing in een 'beschermde' milieu: een zogenaamde alternatieve tewerkstelling of een leerwerkplaats. De jongeren krijgen eveneens een deeltijds arbeidscontract met als maximum duur 1 jaar.

Evaluatie

- Het ESF-project '*Alternerend leren voor deeltijds leerplichtigen*' is zeker een *stimulus geweest voor de uitbouw van de tewerkstelling* in het deeltijds onderwijs. De ESF-subsidie heeft het enigszins gemakkelijker gemaakt om een aantal werkgevers en zeker kleine bedrijven ervan te overtuigen om deeltijds leerplichtigen te werk te stellen en op te leiden. Van de 40% leerlingen in het deeltijds onderwijs die aan het werk zijn, zitten er 6 op 10 in het ESF-project. Het ESF-project betekent ook een stimulus voor de uitbouw van het *industrieel leercontract*. Dit is een maatregel, bij wet bekrachtigd door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid om grote bedrijven toe te laten jongeren alternerend op te leiden voor handarbeidersberoepen: een systeem naar analogie met de

Middenstandsopleiding voor kleine en middelgrote ondernemingen. De industriële leercontracten hebben nu de bovenhand op de deeltijdse arbeidscontracten in het ESF-project.

- Het onderzoek over de tewerkstellingseffecten van de ESF-groep (van drie schooljaren) toont dat de resultaten goed zijn : onmiddellijk na de opleiding kan 62% aan de slag, 23% is werkloos en 15% is niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Op middellange termijn (9 à 33 maanden later) is het percentage werkenden nog gestegen tot bijna 76%, terwijl slechts 10% werkloos is en 21%, vooral door legerdienst, zich niet kan aanbieden voor een job. Wanneer we echter vergelijken met controlegroepen dan zien we dat de voordelen van het ESF-project niet zozeer op kwantitatief vlak te vinden zijn : jongeren met werkervaring, met of zonder ESF-subsidie, stromen wel vlugger door naar de arbeidsmarkt maar dit effect dooft geleidelijk uit. Daar kan de verbeterde conjunctuur tussen 1987 en 1990 mee te maken hebben. Waar de ESF-groep wel beter scoort, is op kwalitatief vlak : de jongeren blijven langer in hun bedrijf, hebben werk dat meer aansluit bij hun opleiding en krijgen betere arbeidsvoorwaarden.
- Een kosten-batenonderzoek van het ESF-project *Alternierend leren* wees uit dat de jongeren niet kunnen bestempeld worden als goedkope arbeidskrachten. Met de ESF-subsidie, de vermindering van sociale lasten en in sommige gevallen nog steun van sectoriële fondsen ingerekend, hebben de bedrijven zeker in het eerste opleidingsjaar nog meer kosten dan baten. Vanaf het tweede jaar stijgt de produktiviteit van de jongeren en daarmee hun rendement wat tot een nuloperatie op financieel vlak leidt.
- Of de ESF-premie voor de bedrijven wel effect heeft, kon niet zwart op wit aangetoond worden. Het aanbod van opleidingsplaatsen in de industrie is groter dan wat het subsidiebudget toelaat; het effect van de toelage zelf op de beslissing om al dan niet deel te nemen is volgens de bedrijven beperkt. Zeker nu de startfase achter de rug is, en de marktpositie van jongeren verbeterd, zijn financiële impulsen niet meer zo noodzakelijk. Daartegenover staat dat men via een premiesysteem zwakke groepen jongeren (b.v. migranten, meisjes) of bedrijven (b.v. kleine ondernemingen) positief kan discrimineren. Bovendien geeft die subsidie ook de mogelijkheid om contractueel een aantal voorwaarden inzake bedrijfsopleiding op te leggen.
- Het afomingseffect van het project *alternierend leren*, leidde tot de uitbouw van *brugprojecten voor de kansarme jongeren* : een soort schakel of brug naar *alternierend leren* of naar gewone tewerkstelling. Elf brugprojecten zijn opgestart in het schooljaar 1990-1991. Tijdens dit eerste schooljaar bereikten de projecten 140 jongeren uit het deeltijds onderwijs. Op het einde van het schooljaar bleven negen projecten over en deze werden aangevuld met zes nieuwe projecten. Het aantal deelnemers werd verdubbeld. De projecten zijn verspreid over Vlaanderen, uitgezonderd in de provincie Antwerpen en met een sterke vertegenwoordiging in Limburg (6 op 14). De eerste brugprojecten trachtten elk op

hun eigen manier de arbeidskansen van de deelnemers te verhogen. Het onderzoek dat het profiel van deze kansarme groepen uittekent, de begeleidingsconcepten evalueert, de tewerkstellingseffecten en de kosten-batenbalans nagaat, is afgerond, maar de gegevens zijn nog niet beschikbaar.

- Op middellange termijn zou men kunnen stellen dat het de taak van sectoriële opleidingsfondsen, momenteel vaak opgericht in het kader van de '0,25%', zou moeten zijn om de projecten alternerend leren financieel te steunen. Voor de brugprojecten, die nog geen directe band met het bedrijfsleven hebben, ligt het moeilijk: het zijn ook duurdere projecten omdat de loonkost van de jongeren niet door bedrijven betaald wordt.

Gezien de positieve resultaten van het alternerend leren op het vlak van sociale en professionele integratie zou deze onderwijsvorm in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid zeker verder gepropageerd moeten worden en is financiële steun ook wenselijk voor de uitbouw van het systeem voor niet-deeltijds leerplichtigen, o.a. via KB 495¹. De waarde en de (financiële) haalbaarheid van brugprojecten voor kansarme jongeren moet nog aangetoond worden.

3. Beroepsopleiding

3.1 Nationale maatregelen: de '0,18%-0,25%' (paritaire opleidingen)

In het interprofessioneel akkoord 1989-1990 spraken de sociale partners af om 0,18% van de loonmassa voor te behouden voor de herinschakeling van risicogroepen. Met het akkoord over de periode 1991-1992 is de inspanning verlengd en opgetrokken tot 0,25%. De doelgroepen werden uitgebreid, maar 0,10% blijft bestemd voor de meest kwetsbaren². In die zin is de 0,10% de rechtstreekse opvolger van de 0,18% inspanning. De bedrijven worden voor de keuze gesteld zelf een actief beleid t.a.v. risicogroepen te voeren of een extra bijdrage te leveren aan het Tewerkstellingsfonds dat door de nationale overheid voor tewerkstelling of beroepsopleiding voor risicogroepen wordt gebruikt.

Vele sectoren of bedrijven grepen de mogelijkheid om de middelen in eigen midden te houden. Voor de 0,18% maatregel werden 94 paritaire comités vrijgesteld van stortingen aan het Tewerkstellingsfonds. Daarenboven kwamen nog 70 vrijstellingen ingevolge CAO's afgesloten op bedrijfsvlak. In praktijk blijken drie vierden van de financiële inspanning naar sectoriële initiatieven te gaan, één vierde werd gestort aan het Fonds.

In het ontwerp van interprofessioneel akkoord 1993-1994 werd afgesproken dat de 0,25% zou opgetrokken worden tot 0,30% waarvan 0,1% een bijdrage zou zijn voor

¹ Tijdelijke vrijstelling van sociale bijdragen bij aanwerving voor onbepaalde duur van lager-geschoolde werkloze jongeren. De tewerkstelling moet gepaard gaan met een opleiding.

² Het gaat over een bedrag van 3 à 4 miljard BEF.

het begeleidingsplan, 0,05% zou bestemd zijn voor initiatieven van kinderopvang en 0,15% zou bestemd zijn voor de risicogroepen.

Als risicogroepen werden de volgende categorieën weerhouden :

- oudere werklozen (+50 jaar);
- bestaansminimumtrekkers (minstens 6 maanden);
- langdurig werklozen (minstens één jaar);
- vrouwen die herintreden na een lange loopbaanonderbreking om familiale redenen en die geen werkloosheidsuitkering ontvangen;
- laaggeschoolde werklozen (hoogstens LSO); er is een uitzonderingsprocedure mogelijk om via een gemotiveerde CAO andere laaggeschoolden in aanmerking te nemen;
- jongeren met deeltijdse leerplicht;
- werkzoekende mindervaliden ingeschreven in het Vlaams fonds.

Evaluatie

Aangezien dit een zeer recente en sterk gedecentraliseerde maatregel is, is het zeer moeilijk om een evaluatie te geven.

Van de 1,5 miljard BEF die in het Fonds zat, werd eind 1991 voor 850 miljoen projecten voor 5 300 begunstigden goedgekeurd. Anno 1992 waren een 80-tal projecten goedgekeurd voor 8 000 deelnemers. Twee soorten initiatieven zijn mogelijk : projecten waarbij tewerkstelling en vorming samengaan en projecten van globale inschakelingsinitiatieven. Van de 2,5 miljard in het Fonds zijn er momenteel nog een 500 miljoen te besteden in 1993. Eind 1992 werd beslist de resterende gelden te besteden aan projecten voor kinderopvang.

Een aantal sectorale initiatieven blijken werkelijk succes hebben geboekt. We bedoelen hier vooral de opleidingen die worden georganiseerd in samenwerking met de VDAB/FOREM en waarbij de deelnemers na hun opleiding vrijwel zeker werk vinden (met daarbij soms nog een premie). Toch zijn de resultaten sectorieel nogal uiteenlopend, afhankelijk van het type sector. De 'arbeiderssectoren' hebben geen moeite om initiatieven te ontwikkelen voor de doelgroep die strikt omschreven werd³. 'Bediendensectoren' daarentegen vinden de doelgroep veel te eng omschreven en slagen er niet in om voldoende aangepaste initiatieven op punt te zetten.

Een evaluatie werd door het HIVA gerealiseerd (Denolf en Pollet, 1990). Daaruit blijkt dat de meest frequente initiatieven zijn :

- de tewerkstelling van jongeren in het kader van alternerend leren;
- het afsluiten van samenwerkingsakkoorden met de VDAB of de FOREM. In deze akkoorden krijgen de cursisten een werkgarantie op voorwaarde dat ze de opleiding met succes beëindigen;

³ Dit zijn de sectoren waar hoofdzakelijk arbeiders werken, zoals hout en bouw.

- het toekennen van toelagen aan de werkgevers die mensen tewerkstellen uit de doelgroep;
- de creatie van paritaire opleidingsinstituten.

Het effect van deze sectoriële initiatieven op de tewerkstelling is ook niet duidelijk. In de combinatie opleiding-werk zijn er vaak stabiele jobs gecreëerd maar dat is geen absolute garantie. In het algemeen kan men besluiten dat de 0,18%-maatregel een gemakkelijke en efficiënte manier was om een deel van de complementaire toelagen te recupereren met een minimum van additionele tewerkstelling. Het grootste probleem blijft de conditionele houding van de sectoriële structuren om de doelgroepen te bereiken. De structuren kunnen pas functioneren als de doelgroep aan het traditioneel recruteringspubliek beantwoordt.

3.2 Maatregelen van de Vlaamse Executieve

3.2.1 Secundaire en tertiaire opleidingen van de VDAB ⁴

De gewone 'beroepsopleidingen' van de VDAB zijn bij uitstek praktijk- en arbeidsmarktgericht. Het doel is dan ook (in hoofde van de werkzoekende cursisten) het maximaliseren van de tewerkstellingskansen nadien. Dit impliceert meteen een zeker dilemma tussen effectiviteit en toegankelijkheid. Men kan inderdaad bezwaarlijk argumenteren dat de beroepsopleiding drempelloos is : ook al werden de administratieve voorwaarden versoepeld (vroeger konden in principe alleen uitkeringsgerechtigde werklozen een beroepsopleiding volgen; nu zijn niet-uitkeringsgerechtigden ook toegelaten), de psychotechnische proeven a priori en de selectieprocedure sluiten een (onbekend) aantal kandidaten uit. Toch blijkt meer dan de helft van de cursisten langer dan één jaar werkloos te zijn. Wellicht helpen vooropleidingen respectievelijk schakelopleidingen de drempels overwinnen.

De opleidingen kunnen doorgaan 'in eigen centra' van de VDAB of in bedrijven dank zij overeenkomsten die slaan op individuele werkzoekenden. Hier hebben we het over de collectieve opleidingen in de VDAB-centra zelf. Deze opleidingen worden verder opgesplitst volgens 'sector' : de secundaire opleidingen (gericht op manuele beroepen) tellen relatief meer werklozen (62%) onder hun doelpubliek dan de tertiaire (35%). De duur van een cursus varieert tussen drie en tien maanden. De inhoud van de cursussen is zeer praktijkgericht, en wordt verzorgd door professionele opleiders, pedagogisch gevormd in een eigen pedagogisch centrum van de VDAB. Ook qua infrastructuur en werkingsmiddelen is de VDAB beter voorzien dan welk ander opleidingscircuit ook.

⁴ Dank aan de VDAB voor het leveren van nog niet-gepubliceerde gegevens.

Evaluatie

De opleidingen van de secundaire en tertiaire sector bereiken 15 000 werklozen per jaar en zoals reeds gezegd voor het merendeel langdurig werklozen. Daarnaast ontvangen nog zowat 18 500 werknemers een VDAB-opleiding.

We beschikken over vrij gedetailleerde gegevens voor de opleidingen van de VDAB, die in de eerste plaats aanduiden dat de langdurig werklozen 52% van de deelnemers uitmaken in de secundaire sector en 57% in de tertiaire sector. In tegenstelling tot de verwachtingen lijkt dit aandeel af te nemen. De vrouwen zijn met amper 22% zeer zwak vertegenwoordigd in de opleidingen van de secundaire sector, maar maken daarentegen de meerderheid uit in de tertiaire sector (74%). De mannelijke deelnemers zijn doorgaans ouder dan hun vrouwelijke tegenhangers, maar we stellen geen andere leeftijdsverschillen vast naargelang van het type opleiding, zelfs niet als we de beroepsopleidingen vergelijken met de schakelopleidingen of met de andere initiatie-opleidingen. Daarentegen komen de grootste verschillen voor op het niveau van de scholingsgraad: 59% van de deelnemers aan de secundaire opleidingen hebben hoogstens een getuigschrift van het lager secundair onderwijs, tegenover slechts 14% voor de tertiaire opleidingen.

Met het geïnformatiseerd opvolgingssysteem van de VDAB kan de situatie van de ex-deelnemers van elke opleiding na één maand, drie maanden en zes maanden worden geëvalueerd. Zo kan worden vastgesteld dat de tewerkstellingsgraad gemiddeld stijgt van 36% tot 65% in de loop van zes maanden na de beëindiging van de opleidingen, wat het belang van de keuze van de observatieperiode aantoonst voor de interpretatie van de resultaten.

Ogenscheinlijk heffen de verschillen tussen geslachten en scholingsgraden in de secundaire respectievelijk tertiaire opleidingen elkaar op, aangezien de tewerkstellingsgraden praktisch parallel evolueren voor de twee sectoren: van 36 naar 66% voor de secundaire sector en van 36 naar 64% voor de tertiaire sector. Hierbij dient echter wel te worden opgemerkt dat de opleidingen voor vrouwen vaker tot een deeltijdse baan leiden, wat zich eveneens weerspiegelt op sectoraal niveau: 12% in de tertiaire en 4% in de secundaire sector.

Aangezien de tewerkstellingspercentages hoger liggen dan die welke werden vastgesteld voor de 'speciale opleidingen' (initiatie-opleidingen), zou men dus ook verwachten dat de overgangpercentages naar andere opleidingen lager zouden liggen in de traditionele beroepsopleidingen. In werkelijkheid stellen we het tegenovergestelde vast: 30% van de ex-cursisten van secundaire opleidingen en 25% van de mensen die een tertiaire opleiding hebben gevolgd, beginnen nadien onmiddellijk met een bijkomende opleiding; het overeenkomstig cijfer bij de voormalige deelnemers aan de vooropleidingen bedraagt slechts 5%. Na zes maanden blijft het verschil nog altijd duidelijk waarneembaar: 11 tot 12% voor de beroepsopleidingen en 6% voor de vooropleidingen. We stellen dus een zeer duidelijk verschil vast op het vlak van doorstroming tussen de traditionele opleidingen en de vooropleidingen. Het is echter moeilijk te zeggen of dit verschil toe te schrijven

is aan het concept van de twee types opleidingen of aan het profiel van de deelnemers. We hebben evenmin zekerheid over het feit of opeenvolgende opleidingen werkelijk nuttig zijn voor de werklozen.

De essentiële vraag naar de evaluatie van de opleidingen, met name de 'zuivere' invloed van de opleidingen op de tewerkstelling werd in België nooit onderzocht.

Voor de voorgaande types opleidingen hebben wij amper de vraag van de eenheidskost aangesneden. De reden daarvoor is dat de boekhouding van de VDAB zeer gecentraliseerd is en dat wij derhalve alleen de gemiddelde eenheidskost per deelnemersuur kennen voor alle opleidingen die door de VDAB worden verstrekt. Het is dus alleen mogelijk om de kosten per type opleiding te ramen door deze eenheidskost te vermenigvuldigen met de duur van de opleidingen van elk type. Debrabander e.a. (1991) raamden de gemiddelde kosten per uur-cursist in 1988 op 268 BEF of 308 BEF als we daar de premie van 40 BEF per uur aan toevoegen die aan de deelnemers wordt betaald⁵. Aangezien de secundaire opleidingen van de VDAB voltijds worden georganiseerd en 3 à 10 maanden duren, moeten de kosten voor een dergelijke opleiding tussen 130 000 en 430 000 BEF liggen, of tussen 150 000 en 493 000 BEF als we daar de premies aan toevoegen die aan de deelnemers worden betaald.

3.2.2 Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming (IBO)

De IBO is een combinatie van opleiding en tewerkstelling. De opleiding wordt als sleutel tot tewerkstelling gebruikt.

In principe wordt de beroepsopleiding door de VDAB verzorgd in eigen centra of door centra die met de VDAB een samenwerkingsverband hebben afgesloten. Omdat al deze centra samen niet kunnen voorzien in alle mogelijke opleidingen, waar dure infrastructurele investeringen mee gepaard gaan, worden voor zeer specifieke opleidingen overeenkomsten met bedrijven afgesloten. Dit partnership houdt in dat de werkloze gedurende maximum zes maanden een gespecialiseerde opleiding krijgt in het bedrijf en voor minstens een even lange duur werk krijgt aangeboden. De VDAB betaalt de werkloze in opleiding, terwijl de onderneming haar know-how ter beschikking stelt. De opleiding wordt hier als een soort breekijzer gebruikt om tewerkstelling te bekomen.

De IBO staat goed aangeschreven en voldoet grosso modo aan de voorwaarden van een goede opleiding :

- toekomstgerichtheid : het gaat vaak om technische opleidingen, wellicht met gunstige toekomstperspectieven;
- begeleiding : de IBO wordt aangevraagd door een bedrijf. Bij het indienstnemen van een cursist wordt een contract afgesloten tussen de onderneming en

⁵ Alle infrastructuurkosten zijn inbegrepen, de werkloosheidsuitkeringen die aan de deelnemers worden betaald echter niet. De VDAB zelf geeft een bedrag van 240 BEF op voor 1988 en van 315 BEF voor 1990, zonder rekening te houden met de kosten voor gebouwen, de werkloosheidsuitkeringen en de premie van 40 BEF.

de VDAB. In dit contract worden de plichten inzake begeleiding en opvolging door het bedrijf strikt omschreven. Controle ter plaatse kan gebeuren door inspecteurs van de VDAB;

- duur : de duur van de opleiding kan variëren tussen 1 en 6 maanden, afhankelijk van het type van opleiding. Vermits de opleiding georganiseerd wordt door de onderneming, terwijl de directeur van het Subregionaal Tewerkstellingscomité (STC) beslist over de duur, kan de nodige duur per concreet geval bepaald worden;
- tewerkstellingsperspectieven : de cursist wordt in principe aangeworven voor een onbepaalde duur. In elk geval dient de periode van tewerkstelling na de opleiding minstens even lang te duren als de opleidingsduur. De voorwaarden worden bepaald door het contract tussen VDAB en onderneming.

Evaluatie

Spijtig genoeg beschikken we over veel minder gegevens over dit type opleidingen waarvan de formule op het eerste gezicht zeer interessant lijkt.

De IBO heeft betrekking op 2 817 werklozen in Vlaanderen (en 2 173 in Wallonië). Sinds enkele jaren wordt een sterke daling van het aantal deelnemers vastgesteld, wat te wijten zou kunnen zijn aan een grotere selectiviteit van de VDAB en de FOREM met betrekking tot de aanvragende ondernemingen.

Het profiel van de deelnemende werklozen is zeer verschillend van dit van deelnemers bij andere opleidingen. In Vlaanderen zijn slechts 21% langdurig werkloos en amper 33% vrouwen. De niet-uitkeringsgerechtigde werklozen (waaronder ook de bestaansminimumtrekkers) vertegenwoordigen slechts 1% van de deelnemers. De categorieën met een lage scholingsgraad (hoogstens een getuigschrift van lager secundair onderwijs) vertegenwoordigen 55% van het totaal aantal opgeleiden, maar het 'lager' niveau is sterk ondervertegenwoordigd. Deze laatste vaststelling wordt eveneens verklaard door het feit dat 45% van de deelnemers minder dan 25 jaar oud zijn. We kunnen hieruit besluiten dat het profiel van de IBO (tot op heden) veeleer gericht is op jongeren dan op langdurig werklozen en andere kansarme groepen onder de werklozen.

Over de afhakers van de IBO in Vlaanderen is nog niets bekend. We kunnen wel indicaties vinden in de cijfers van FOREM over hetzelfde systeem in Wallonië. Als we daar het aantal 'beëindigde' opleidingen vergelijken met het aantal 'met vrucht voltooide' opleidingen, kunnen we het drop-out-percentage (in Wallonië) op 24% schatten, wat duidelijk hoger is dan de drop-out voor andere types opleidingen. Dit wordt uiteraard verklaard door het feit dat de opleiding eveneens kan worden onderbroken op initiatief van de werkgever, die de IBO kan gebruiken als een selectie-instrument.

De contractuele voorwaarden verplichten de werkgever er toe om de opgeleide persoon aan te werven gedurende een periode die minstens even lang is als die van de opleiding. Aangezien de werkgever een groot deel van opleidingskosten te zijnen laste neemt, is hij eveneens gemotiveerd om het contract voort te zetten

om de kosten van zijn investering te recupereren. We mogen dus veronderstellen dat het tewerkstellingspercentage na het einde van de opleiding zeer hoog is. Rest nog de vraag naar de netto-impact van de (gesubsidieerde) formule van IBO, met andere woorden: in welke mate zouden de opleidingen in ondernemingen ook zonder overheidstussenschikking hebben plaatsgevonden? Ondernemingen kunnen de IBO gebruiken als een soort goedkope vorm van proefperiode.

De directeur van de plaatselijke tewerkstellingsdienst beslist over het al dan niet toekennen van een IBO. Bovendien beslist de directeur van het STC over de duur van het toekennen van de IBO. Over het algemeen stelt men een vermindering⁶ van de gemiddelde duur vast. In de praktijk wordt de IBO gehanteerd door bemiddelaars als instrument om 'moeilijke' vacatures op te vullen. Indien men geen geschikte persoon vindt voor een vacature, kan de bemiddelaar voorstellen via de IBO een werkloze de vereiste kennis bij te brengen.

Wat de eenheidskost betreft, betaalt de RVA de werkloosheidsuitkering alleen gedurende de opleidingsperiode uit. Voor een IBO van 3 maanden met een gemiddelde uitkering van 18 200 BEF, wordt de modale kost op 54 600 BEF geraamd, wat erg goedkoop uitvalt in vergelijking met andere maatregelen.

4. Opleidingen voor gehandicapten

Gehandicapten kunnen een opleiding volgen die ook openstaat voor niet-gehandicapten (een schoolopleiding, een gewone leerovereenkomst, een beroepsopleiding van de VDAB of een opleiding voor kansarmen etc.). Als deze opleidingen niet toegankelijk zijn voor personen met een handicap, verleent het VFSIPH speciale bijstand op voorwaarde dat de gekozen opleiding geschikt wordt geacht voor personen met een handicap. De bijstand kan bestaan in uitkeringen of aanvullend loon (niet voor leerovereenkomsten), vergoeding van reis- of verblijfkosten of tegemoetkoming in de kosten van de opleiding zoals schoolgeld, leerboeken, technische hulpmiddelen. Van deze mogelijkheid 'integratie in gewone opleidingen' wordt weinig gebruik gemaakt.

Er zijn ook speciale opleidingen, te weten de opleidingen in één van de veertien erkende opleidingscentra en de bijzondere leerovereenkomsten. De bijstand van het VFSIPH gaat hier hoofdzakelijk naartoe: 94% van de personen die eind 1991 in opleiding waren, volgen een speciale opleiding.

Tenslotte bestaan in Vlaanderen ook opleidingscentra die niet door het VFSIPH worden erkend en gesteund. In 1990 werden in 17 niet erkende centra 200 personen opgeleid met ESF-steun. Een aantal van de centra zijn nu opgedoekt, andere zijn versmolten met andere voorzieningen, zodat het aantal niet erkende centra op dit moment wellicht even groot is als het aantal erkende.

Een niet onbelangrijk aantal (vooral mentaal) gehandicapten volgt een opleiding voor kansarmen. Het exacte aantal is niet bekend.

⁶ De duur wordt nu meestal beperkt tot 1 à 4 maanden.

Evaluatie

Uit het Jaarverslag van het VFSIPH blijkt dat in 1991 de volgende opleidingen voltooid werden: 11 met een beroepsopleiding gelijkgestelde schoolopleiding, 6 gewone leerovereenkomsten, 1 opleiding van de VDAB, 220 bijzondere leerovereenkomsten en 156 opleidingen in 14 door het Fonds erkende opleidingscentra. Aan 1 654 werkzoekende gehandicapten werd een advies inzake tewerkstelling verstrekt.

Volgens gegevens van het VFSIPH⁷ is het aantal personen dat werk vond tijdens of na de opleiding als volgt:

Schoolopleidingen (gelijkgesteld):	26%
Gewone leerovereenkomst:	78%
Bijzondere leerovereenkomst:	73%
Opleiding in VDAB-centrum:	80%
Opleiding in erkend centrum:	51%
Totaal van de opleiding:	64%

Over de resultaten van de niet erkende centra hebben we geen cijfers.

Hoewel men ervan uitgaat dat er een tekort is aan speciale opleidingen, is het aantal bijzondere leerovereenkomsten de jongste jaren sterk gedaald en komen sommige opleidingscentra nog moeilijk aan studenten. De daling van de bijzondere leerovereenkomsten is vooral te wijten aan een herziening van de regeling en een restrictievere toepassing ervan, waardoor BUSO-schoolverlaters uitgesloten zijn. Wat betreft de opleidingscentra zijn het vooral centra die basisopleidingen verschaffen die problemen hebben en niet zozeer de technologisch geavanceerde opleidingscentra. Dit heeft wellicht te maken met een overlapping van doelgroep met de opleidingscentra voor kansarmen.

5. Opleidingsstrategieën: een balans

In tabel 3.1 worden de belangrijkste resultaten van ons overzicht samengevat. We hebben in deze tabel alleen de indicatoren weerhouden waarvoor voldoende gegevens beschikbaar zijn. Belangrijke parameters, zoals b.v. de 'deadweight' of de graad van afstemming tussen de gevolgde opleidingen en de bekomen banen zijn praktisch helemaal afwezig, wat tekenend is voor de beperkte diepgang van de meeste evaluaties. De evaluatie van de projecten alternerend leren vormt op dit alles een eenzame uitzondering. Andere evaluaties worden gemaakt op basis van

⁷ Cumulatieve resultaten van tellingen op drie tijdstippen in 1991 van alle tussen 1/7 en 31/12 voltooide of afgebroken opleidingen. De percentages hebben weinig betekenis omdat er in absolute aantallen zo weinig personen hebben deelgenomen aan de gewone opleidingen.

gedeeltelijke gegevens of zelfs weinig representatieve steekproeven. Voor alle vergelijkingsmoeilijkheden verwijzen we naar de bovenstaande commentaar en naar de vermelde bronnen.

Als we het profiel van de deelnemers bestuderen, mogen we niet al te zeer verwonderd zijn over het belangrijk percentage langdurig werklozen en vrouwen in haast alle opgesomde programma's. We mogen immers niet vergeten dat naargelang van de gebruikte definitie de langdurig werklozen in België 65 tot 75% van alle werklozen uitmaken en dat 64% van de langdurig werklozen vrouwen zijn (deze verhouding is overigens identiek bij de niet langdurig werklozen). Toch zijn er grote verschillen tussen die doelgroepen en de referentiepopulatie die hier uit de LW en de BM-trekkers samengesteld is.

Zo stellen we vast :

- dat de langdurig werklozen oververtegenwoordigd zijn in de vooropleidingen en ondervertegenwoordigd in de beroepsopleidingen (vooral bij de IBO);
- dat de vrouwen ondervertegenwoordigd blijven behalve in de opleidingen van de Weer-Werkactie en van de tertiaire sector;
- dat de jongeren relatief minder aanwezig zijn in de vooropleidingen dan in de beroepsopleidingen, maar oververtegenwoordigd blijven in alle programma's behalve in de TOK-projecten; de oudere werklozen daarentegen zijn duidelijk ondervertegenwoordigd over de hele lijn (ca. één persoon op twee van de referentie populatie is meer dan 40 jaar oud);
- daarmee samenhangend vinden we in alle opleidingen relatief minder deelnemers die alleen maar over een getuigschrift van het lager onderwijs beschikken. Van alle langdurig werklozen hebben 51% geen hoger diploma dan een getuigschrift van het lager onderwijs. Daarentegen vinden we zelfs in de TOK-projecten slechts 36% deelnemers van deze categorie.

Als we de logica aannemen dat de opleidingsstrategieën zich in de allereerste plaats tot relatief jonge werklozen richten, kunnen we ons afvragen of het waargenomen afomingseffect uitsluitend toe te schrijven is aan de leeftijd of zich daarentegen ook manifesteert in andere dimensies. Om daar een antwoord op te geven, zouden we multivariate analyses moeten toepassen waarvoor grondiger onderzoek vereist is.

Tabel 3.1 Prestatie-indicatoren van de diverse types opleidingen in Vlaanderen (1990)

Indicatoren	Referentie populatie 1		Vooropleidingen					Beroepsopleidingen VDAB		
	Werk- lozen + BM- trekkers	LW + BM- trekkers	TOK	Schakel- oplei- dingen	Weer- werk- opleid.	Lokale initiatieven	Alter- nerend leren 5	Secun- dair	Ter- tiair	IBO
<i>Aantal betrok- ken werklozen per jaar</i>	297 782	214 027	124	2204	980	3 500	889	7 236	5 994	2 817
<i>Profiel % LW</i>										
Totaal	68,7	95,6 2	..	70,2	88,2	90,0 *		51,7	56,1	21,3
1-2 jaar	15,5	21,5	..	20,0	26,7	..		23,0	24,5	12,9
2-5 jaar	20,4 *	28,4 *	..	25,8	27,4	..		18,7	22,4	7,1
+ 5 jaar	32,8 *	45,6 *	..	24,4	34,1	..		9,9	9,2	3,4
% vrouwen	64,0	64,1	50,0	63,0	65,9	..	23,7	21,7	74,0	33,2
<i>Scholingsgraad</i>										
% lager	45,1 3	51,1 3	36,0	28,0	30,4	} 75,0+ *	40,0 6	26,4	2,4	21,5
% lager sec.	20,8 3	20,0 3	37,7	25,5	25,9		38,6	32,6	11,4	33,1
<i>Leeftijd</i>										
- 25	15,7	9,0	12,7	28,4	24,5	..	100,0 7	31,0	36,4	45,3
25-40	40,2	38,2	63,7	62,5	61,5	..		58,0	54,9	49,4
+ 40	44,1	52,8	23,7	8,8	14,0	..		10,8	7,4	5,3
% Drop-out	-	-	22,6 à 30,0	25,0	..	25 à 50 *	14,0	17,2	15,5	24,0
% BM	7,9	10,9	100,0 4			50+ *	10,0			
% niet-Belgen	7,1	6,4	25,0			0 à 50 *				

Tabel 3.1 Vervolg

Indicatoren	Vooropleidingen					Beroepopleidingen VDAB		
	TOK	Schakel- oplei- dingen	Weer- Werk- opleid.	Lokale initiatieven	Alter- nerend leren 5	Secun- dair	Ter- tiar	IBO
<i>Resultaten</i>								
Tewerkstellings- percentage	..	..	..	..		36,1	35,8	100,0*
na 1 maand	..	55,0	..	..		53,2	52,3	..
na 3 maanden	59,7	..	34,1	20 à 78		66,5	63,7	..
na 6 maanden								
% overgang naar andere opleidingen	..	..	..	..		30,5	25,4	0,0*
na 1 maand	..	10,0	12,0	..		20,7	19,7	..
na 3 maanden	6,5	..	9,0	8 à 30		10,7	12,3	..
na 6 maanden								
Kost (BEF)	600	260	..	200 à 500	139,1	270 à 310	270 à 310	-
kost per cursist-uur	482 800	93 500	..	152 000	90 930,3	130 500	130 500	53 935
kost per cursist				à 434 960		à 493 020	à 493 020	

* raming

- 1 We hebben de (langdurig) werklozen en de bestaansminimumtrekkers als referentie populatie gekozen.
- 2 Voor de BM-trekkers werd de duur van het BM als werkloosheidsduur beschouwd. 3,1% van de referentie-populatie is sinds minder dan 1 jaar afhankelijk van het BM.
- 3 Die scholingsgraad heeft enkel betrekking op de LW.
- 4 Het gaat bijna uitsluitend over BM-trekkers en politiek vluchtelingen in de TOK-projecten.
- 5 De profielbeschrijving slaat op de leerlingen van 1988-1989. Naast het project 'Alternierend leren' waren in 1990 ook 263 jongeren in 'Kansarmen' of 'Brugprojecten'. Voor 1990 was het begroot aantal cursisten op 889 geraamd. Er zijn echter 1 260 deelnemers.
- 6 13,4% van de leerlingen hebben zelfs geen diploma van het lager onderwijs behaald.
- 7 14% van de leerlingen waren 18-19 jaar of ouder.

Doorgaans moet rekening worden gehouden met een drop-out percentage rond de 25%, een percentage dat we eveneens bij andere types volwassenenopleidingen vaststellen. Op het eerste gezicht is dit verschijnsel duidelijker aanwezig bij de vooropleidingen, maar de gegevens zijn weinig betrouwbaar.

Het is eveneens zeer moeilijk om een uitspraak te doen over de tewerkstellingspercentages na opleiding. Deze worden doorgaans op een zeer weinig precieze manier gemeten en zijn zeer variabel, vooral wat de initiële opleidingen betreft. Spijtig genoeg worden de lage tewerkstellingspercentages voor sommige vooropleidingen niet noodzakelijk gecompenseerd door een groter doorstromingspercentage naar beroepsopleidingen. Een van de zeldzame lessen die we met vrij grote zekerheid uit onze analyse kunnen trekken is dat het wenselijk zou zijn om de verschillende opleidingsniveaus zo veel mogelijk te integreren om te vermijden dat de voorbereidende vormingen niet naar nieuwe periodes van werkloosheid leiden.

Overigens leren wij zeer weinig uit de tewerkstellingspercentages. Voor de meeste programma's lijkt het haalbaar om 60% van de plaatsingen binnen een periode van 6 maanden na de opleiding te realiseren. Niets bewijst echter dat deze banen te danken zijn aan de opleidingen. Misschien zou men vergelijkbare resultaten bekomen met een controlegroep die niet aan de opleidingen deelneemt. Zolang er geen grondige evaluatie is gebeurd, zullen we ons over de doeltreffendheid niet in deze termen kunnen uitspreken. Het lijkt dat op dit vlak nog een lange weg moet worden afgelegd.

Onze ramingen lijken er evenmin op te wijzen dat opleidingen een goedkope strategie zouden zijn. Als we rekening houden met de 'lekken' op verscheidene plaatsen van het traject (selectie van de deelnemers, drop-out, opleidingen die uitmonden in nieuwe periodes van werkloosheid, onzekere tewerkstelling of banen die niet overeenkomen met de opleiding) zouden we de eenheidskost van een opleiding moeten vermenigvuldigen met een factor x om de werkelijke kosten van een gecreëerde baan te meten. Het is dan ook niet zeker dat deze effectieve kosten lager zouden liggen dan die van andere herintegratiestrategieën wat alom beweerd wordt. De goedkoopste formules blijken IBO en alternerend leren te zijn. TOK is erg duur, maar bereikt ook een erg kansarm publiek. Zowel de kosten voor de opleidingen van de lokale initiatieven als van de VDAB schommelen erg.

Tenslotte blijkt dat in heel wat vacatures noch een bepaald diploma, noch een specifieke opleiding of ervaring vereist wordt. Het probleem is dat scholing resp. opleiding bij de selectie van sollicitanten vaak gewoon als indicator van werkattitudes gebruikt wordt.

Het bij- en omscholen van werklozen mag dan de individuele kansen op herinschakeling verhogen, het zal niet noodzakelijk de globale tewerkstelling verhogen. Voorzover opleidingsstrategieën zich zouden beperken tot het herverdelen van werkloosheid, blijft de vraag gesteld of er daarvoor geen meer efficiënte middelen bestaan.

HOOFDSTUK 4

MAATREGELEN I.V.M. ORIENTATIE, BEGELEIDING EN INFORMATIE

1. Inleiding

De laatste jaren bemerken we een hernieuwde belangstelling voor deze types tussenkomsten die niets te maken hebben met opleidingen of de creatie van arbeidsplaatsen. Het betreft een meer geïndividualiseerde dienstverlening aan werklozen die er in de eerste plaats op gericht is deze mensen te reactiveren zonder noodzakelijk op een structurele manier in te werken op de krachten die de arbeidsmarkt beheersen. Het spreekt vanzelf dat deze diensten alleen geen arbeidsplaatsen creëren. Nochtans kunnen zij voor de mensen die het risico lopen om te verzinken in langdurige werkloosheid op zeer korte termijn een herverdeling van de kansen tot gevolg hebben. Daardoor kunnen deze acties soms onnodige kosten voor opleiding of aanwervingshulp vermijden. Voor anderen kunnen zij de weg naar werk opnieuw openen of verkorten.

Ook wat betreft bemiddeling wordt stilaan het officiële monopolie doorbroken. Andere instanties zoals OCMW's, privé-initiatieven in het kader van kansarmoede wagen zich op dit terrein. Deze vaak kleinschalige initiatieven komen in dit onderzoek niet aan bod¹. Wel wordt de BLM (Begeleidingsdienst Limburgse Mijnen) kort doorgelicht.

Wat betreft de officiële bemiddeling is vooral de Weer-Werkactie gericht op de risicogroepen. Ook de jobclubs van de VDAB hanteren een interessante methode. Nieuwe initiatieven zoals het begeleidingsplan van Minister van Arbeid en Tewerkstelling Mevr. Smet en het vijf-voor-twaalf plan mikken op personen die zes tot tien maand werkloos zijn, men wil preventief werken : het voorkomen juist van 'langdurige' werkloosheid.

¹ Een overzicht van wat er op het terrein van de OCMW's gebeurt, wordt gegeven in het volgende onderzoek 'Maatwerk in het OCMW ?' Van Meensel, HIVA, 1992.

2. Het luik begeleiding van de Weer-Werkactie

De opleidingen van de Weer-Werkactie die we reeds eerder hebben besproken, zijn slechts één element van een ruimere, geïntegreerde aanpak, die individuele begeleiding, werkervaring, opleiding en bemiddeling voor langdurig werklozen in Vlaanderen omvat.

De originaliteit van de actie ligt vooral in het concept van het 'geïndividualiseerd opleidingstraject': elke werkzoekende wordt door een gespecialiseerd team gevolgd vanaf het eerste contact tot de herintrede op de arbeidsmarkt of tot hij op eigen initiatief de begeleiding afbreekt. Behalve aan de kwantitatieve doelstellingen (10 000 deelnemers per jaar vanaf 1991, 33% opleidingen en een maximale plaatsing in stabiele banen) wordt een bijzondere aandacht geschonken aan de gelijkheid van kansen (tussen mannen en vrouwen, langdurig werklozen en zeer langdurig werklozen, geschoolde en ongeschoolde arbeidskrachten, enz.) en aan de verkorting van het traject dat wordt afgelegd tot aan de herintrede op de arbeidsmarkt. Ten aanzien van migranten werden specifieke acties opgezet. De Weer-Werkteams die opereren in gebieden met een hoge migrantenconcentraties, beschikken over aparte migrantenconsulenten. Deze consulenten hebben de opdracht aansluiting te zoeken bij migrantenwerkings en langdurig werkloze migranten toe te leiden.

Momenteel plant men een verdieping van de actie naar kansarmen. Men wil de harde kern van de werklozen bereiken. Extra middelen en extra personeel zal hiervoor ingezet worden. Men hoopt deze specifieke actie in maart 1993 op te starten, 25% van de projecten worden voorbehouden voor migranten (interview met coördinatrice).

Evaluatie

Uit een recent onderzoek (De Witte, 1992) blijkt dat de Weer-Werkklanten geen getrouwe weerspiegeling vormen van de populatie langdurig werklozen. De Weer-Werkactie blijkt iets kansrijkere werklozen aan te trekken: jongeren en iets hoger geschoolden. Er is een verschil op basis van objectieve kenmerken, maar daarnaast vindt er een sterkere selectie plaats op basis van psycho-sociale kenmerken: de Weer-Werkklanten blijken het moeilijker te hebben met de beleving van hun werkloosheid; ze zijn sterker gemotiveerd om te werken, hebben er meer offers voor over, zoeken ook intenser naar werk en drukken ook meer de nood uit om geholpen te worden in hun zoektocht naar werk. De Weer-Werkactie trekt dus voornamelijk langdurig werklozen aan die het sterkst gemotiveerd zijn om werk te zoeken, maar die daar niet meer toe in staat zijn.

Volgens een onderzoek van C. Cuypers (1991) ervaren de cliënten van Weer-Werk duidelijk het verschil tussen de gewone arbeidsbemiddeling en de Weer-Werkbegeleiding: deze laatste heeft een lagere drempel omwille van de vlotte fysische

bereikbaarheid, alsook de intensieve, maar toch vriendelijke en bemoedigende aanpak.

In tegenstelling tot de traditionele activiteiten van mensen die verantwoordelijk zijn voor de arbeidsbemiddeling, voeren de begeleiders van de Weer-Werkactie indien nodig huisbezoeken uit, vergezellen de werkloze bij de stappen die hij onderneemt en onderhouden een intenser contact met de cliënten. Een interessant aspect van de actie is de systematische analyse (tot op heden helaas wel zonder resultaat) van de relaties tussen de frequentie en de soorten tussenkomsten enerzijds en de resultaten in termen van door cliënten afgelegde trajecten anderzijds. De gemiddelde begeleidingsduur bedraagt 169 dagen of ongeveer vijf en een halve maand. Uit een vergelijkend onderzoek van de VDAB (oktober 1991) blijkt dat de Weer-Werkactie sneller zorgt voor doorstroming naar opleiding en GECO-tewerkstelling dan de gewone arbeidsbemiddeling.

Het profiel van de cliënten eind 1992 (VDAB, 1992) toont het volgende beeld. Het aandeel zeer langdurig werklozen schommelt rond de 30% : 18% is tussen 5 à 10 jaar werkloos en 11% is meer dan 10 jaar werkloos. De laaggeschoolden vormen de grootste groep : 65% heeft hoogstens lager secundair onderwijs gevolgd. Ook oudere werklozen vinden hun weg : 20% van de klanten is minstens 40 jaar oud. 69% van de klanten zijn vrouwen en ook de drempel voor BM-clients is laag : 9% van de Weer-Werklanten zijn bestaansminimumgerechtigd.

De globale resultaten van de actie zijn als volgt : 44% van de klanten is tewerkgesteld (echter slechts 15% met een contract van onbepaalde duur) en 33% volgt een opleiding.

3. Jobclubs

De jobclubs werden in 1987 in België ingevoerd naar Brits model. Ze richten zich voornamelijk tot langdurig werklozen en bieden de deelnemers een intensieve training alsook ondersteuning bij het zoeken naar werk. De deelname aan een 'club' vereist van de werkzoekenden een zeer expliciet engagement. De deelnemers behoren tot alle categorieën van werklozen, maar toch stellen we vast dat de vrouwen oververtegenwoordigd zijn (73%) en dat dergelijke clubs doorgaans gemakkelijker vrij hooggeschoolde werklozen aantrekken. De vrouwen die terug op de arbeidsmarkt komen nadat ze een lange periode aan de opvoeding van hun kinderen hebben gewijd, vormen een bevoorrecht publiek voor dit type dienstverlening. We mogen echter de invloed van de jobclubs op meer kansarme categorieën evenmin onderschatten.

Evaluatie

De resultaten in termen van tewerkstelling zijn, in België net als elders, sensationeel : 55% van de deelnemers vinden een baan binnen de 2 maanden na de

opleiding en nog eens 10% na deze periode. In België werden deze resultaten nog niet geconfronteerd met de situatie van een controlegroep, maar studies in het buitenland hebben een zeer duidelijke meerwaarde van dit initiatief aangetoond: de kans op tewerkstelling bij de deelnemers ligt 50 tot 85% hoger dan bij de controlegroep. De studie van de Beurs en Den Uyl wijst er bovendien op dat de arbeidsplaatsen die via jobclubs worden bekomen in tegenstelling tot de verwachtingen van een betere kwaliteit zijn dan die welke werden bekomen door de controlegroep (in termen van stabiliteit, afstemming op de opleiding van de kandidaten, enz.). De resultaten zijn des te verbazingwekkender als we rekening houden met de relatief geringe kosten van de opleiding (die amper enkele weken duurt).

Eén van de succesfactoren van jobclubs is het trainen van deelnemers in spontane (telefonische) sollicitaties. De VDAB speelt daarbij haar bemiddelingsrol meer 'achter de schermen', wat blijkbaar een goede strategie is. Het is ongetwijfeld waar dat de resultaten in zekere mate worden scheefgetrokken door de autoselectie van de kandidaten, die meer gemotiveerd zijn dan de gemiddelde werkloze (de Beurs en Den Uyl, 1989). Daarenboven versterkt de opleiding zelf de motivatie van de deelnemers.

We kunnen ons ook afvragen of de verbetering van de tewerkstellingsperspectieven van de deelnemers niet ten koste gaat van die van de niet-deelnemers, die hun kansen op tewerkstelling zien verminderen. Voor zover het hier gaat om een herverdeling ten gunste van relatief kansarme groepen lijkt het ons dat de jobclubs hun doel bereiken: het spreekt vanzelf dat hun taak er niet in bestaat om arbeidsplaatsen te creëren, maar om deze te herverdelen. Zij helpen, in het bijzonder voor langdurig werklozen, om het negatief zelfbeeld en het fatalisme waarin deze mensen dreigen te verzinken, tegen te gaan. Bovendien zijn ze een aangewezen middel om sollicitanten te leren inspelen op de verborgen selectiecriteria van werkgevers, zoals taal, presentatie, wijze van solliciteren, nadruk op bepaalde werkattitudes, ... Tenslotte dragen jobclubs er eveneens toe bij dat de werkgevers hun vooroordelen tegenover de kwetsbare groepen werknemers herzien.

4. Begeleidingsdienst Limburgse Mijnen

Na de eerste herstructureringen van de Kempense steenkoolmijnen werd in 1989 de BLM opgericht met de financiële steun van de Kempense steenkoolmijnen en de Vlaamse Executieve en in samenwerking met de VDAB. De BLM kreeg als hoofdplicht de tewerkstelling van gewezen mijnwerkers te bevorderen. Nadien werd de werking van de BLM uitgebreid, zowel territoriaal als inhoudelijk: niet alleen de mijnwerkers, maar ook migranten en vooral migrantenjongeren zouden bijzondere aandacht krijgen. Niet alleen arbeidsbegeleiding, ook aangepaste beroepsopleiding bleken nodig te zijn.

Centraal staat de benadering van maatwerk, een methodiek ontwikkeld door het Werkgelegenheidsproject in Helmond. De methodiek gaat uit van een intensieve, persoonlijke benadering van zowel werkzoekende als werkgever. Er wordt een vertrouwensrelatie opgebouwd met zowel de ex-mijnwerker als de potentiële werkgever. Alle informatie over de capaciteiten van de werkzoekende en de behoeften van de werkgever worden gebundeld.

Er zijn zeven hoofdthema's in de aanpak :

- de analyse van de doelgroep;
- de persoonlijke benadering van de werkzoekende;
- de diagnose van de problematiek van de werkzoekende;
- de opleiding als mogelijk voortraject;
- het contact met de werkgever;
- de bemiddeling en de plaatsing;
- de nazorg.

Na de eerste structureringen van de mijnen bleek dat het grootste gedeelte van de ex-mijnwerkers een contract van onbepaalde duur hebben. Maar er blijken grote verschillen naargelang nationaliteit. Nog geen 20% van de Turkse ex-mijnwerkers heeft werk gevonden na de afvloeiing. De Italianen hebben eveneens een minder gunstige arbeidsmarktpositie dan de Belgen, maar ze sluiten veel nauwer aan bij het profiel van de Belgen.

Evaluatie

Tot eind november 1992 werden 1 315 registratiegesprekken gevoerd. Ongeveer 8 op 10 van de groep is woonachtig in één van de Limburgse mijngemeenten. Iets meer dan de helft (55%) van de personen is een ex-mijnwerker.

Wat de nationaliteit betreft zijn 37% van de Belgische, 35% van de Turkse en 15% van de Italiaanse nationaliteit. 9% is van Marokkaanse afkomst.

Ongeveer 18% van de werkzoekenden is jonger dan 25 jaar, 48% is tussen 25 en 35 jaar oud en 34% tenslotte is ouder dan 35 jaar.

Ongeveer 57% van deze groep blijkt na de begeleiding van de BLM werk te hebben gevonden, terwijl 5% een opleiding volgt. Verhoudingsgewijze zijn de sociale problemen die een wederintrede op de arbeidsmarkt bemoeilijken het grootst bij de Turkse mijnwerkers. Niettemin blijken de doorstromingsresultaten voor Italianen en Turkse mijnwerkers nauwelijks slechter te zijn dan bij de Belgen. Dit betekent dat de methodiek van maatwerk ook effectief vruchten afwerpt.

5. De beroepskeuzevoorlichting voor gehandicapten

Het vroegere Rijksfonds vergoedde de kosten van de adviezen, maar deed dit zo karig dat de betrokken diensten nooit goed van de grond gekomen zijn. Sinds kort maakt echter de beroepskeuzevoorlichting deel uit van de nieuwe inschrijvingsprocedure in het VFSIPH.

Inzake bemiddeling is er een onduidelijke verdeling van de bevoegdheid tussen de VDAB en het VFSIPH. De opleidingscentra, de BUSO-scholen en de beschutte werkplaatsen nemen vaak deze taak op. Enkele specifieke initiatieven zijn de KVG-werkbank en een project arbeidsgerichte trajectbegeleiding te Hasselt.

6. Besluit

De rol van intensieve bemiddeling en begeleiding in het herinschakelingsproces van achtergestelde groepen op de arbeidsmarkt wordt vaak nog onderschat. Wellicht hebben bemiddelaars onder druk van de massale werkloosheid dit aspect noodgedwongen moeten verwaarlozen, doch de jongste jaren worden slogans zoals integrale aanpak, gepersonaliseerde dienstverlening en trajectbegeleiding steeds meer herontdekt. Een inmiddels alom bekend voorbeeld in dit opzicht is het Gemeentelijk Werkgelegenheidsproject Helmond-Noord in Nederland, waar men de klassieke stereotypen i.v.m. 'onbemiddelbaarheid' heeft afgezworen en waar men zelfs gerichte, actieve bemiddeling als strategie verkiest boven opleiding.

De resultaten van een werkgeversenquête (Lamberts, 1992) wijzen eveneens in deze richting. We stelden namelijk vast dat scholing vaak niet gewaardeerd wordt omwille van haar produktiviteitsverhogend effect, maar eerder als een indicator – naast andere – van werkattitudes zoals ambitie, toewijding, nauwgezetheid, e.d. In plaats van kansarmen het lange, onrechtstreekse en risico-volle pad van de opleiding op te sturen, kan men wellicht ook succes boeken door hen via intensieve bemiddeling en sollicitatietraining beter 'aan de man te brengen'. Dit kan wanneer men erin slaagt werkgevers ervan te overtuigen dat achter sommige negatieve kenmerken van kansarmoede (laaggeschooldheid, zwakker verbaal uitsprekingsvermogen, langdurige inactiviteit) toch een persoonlijkheid schuilgaat die beantwoordt aan de gevraagde werkattitudes.

Ook voor de werkzoekende zelf kan de intensieve, gepersonaliseerde aanpak heel wat betekenen. Het bewustzijn dat een deskundige aan zijn/haar kant staat, mee helpt zoeken en in hem/haar gelooft, helpt ongetwijfeld de vicieuze cirkel van ontmoediging en berusting doorbreken.

HOOFDSTUK 5

MAATREGELEN INZAKE TEWERKSTELLING

1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden alle maatregelen besproken die op een directe of indirecte manier willen arbeidsplaatsen creëren.

Sommige maatregelen dienen individueel geïmplementeerd te worden. Dit geldt voor de *directe subsidies voor gehandicapten*.

Andere maatregelen worden algemeen uitgevaardigd en kennen geen specifieke individuele toepassing. Door *procedureregels* (quotasystemen) en *positieve acties* worden aan bedrijven en overheidsinstellingen gebods- en verbodsregels opgelegd of aanbevelingen gedaan inzake participatie van bepaalde groepen.

Naast *financiële stimuli* die werkgevers aansporen om mensen tewerk te stellen (vermindering van patronale bijdragen, leningen voor startende zelfstandigen, 0,25% premie), bestaan er ook allerlei vormen van zwaar *gesubsidieerde tewerkstelling*, waarbij de gewone werking van de arbeidsmarkt min of meer buiten spel wordt gezet. We kunnen binnen deze rubriek een verder onderscheid maken tussen de zogenaamde opslorpingsprogramma's, de sociale werkplaatsen en sociale economie, en tenslotte de beschutte werkplaatsen.

2. Directe subsidies

Onder die titel vinden we in Vlaanderen de maatregelen voor de gehandicapten terug.

Het belangrijkste instrument zijn loonkostensubsidies in het kader van CAO nr. 26. Deze CAO garandeert gehandicapte werknemers van particuliere ondernemingen het minimumloon, ook al ligt hun rendement lager dan het normale rendement. De loonkostensubsidie wordt toegekend in verhouding met het rendementsverlies en wordt toegekend voor één jaar, maar is vernieuwbaar. De administratieve procedure voor CAO 26 is echter vrij complex en log. Bovendien

moet ze elk jaar opnieuw overgedaan worden. Eind 1991 ontvingen 2 212 werkgevers een subsidie. Het gemiddelde percentage rendementsverlies bedroeg 33%. Het rendementsverlies wordt vastgelegd op basis van onderhandelingen tussen de Sociale Inspectie (die zich baseert op adviezen van de ambtenaren van het VFSIPH) en de werkgever. Het aantal toegekende subsidies neemt snel toe: in 1991 waren er een derde meer dan in 1989.

De loonkostensubsidie in het kader van art. 85, lid 2b van het KB van 5 juli 1963 voorziet in een tegemoetkoming wanneer de nieuwe werknemer aanpassingsproblemen ondervindt. De maatregel wordt echter weinig toegepast: slechts 11 personen in 1991.

3. Procedureregels en positieve acties

Deze vorm van sturing lijkt niet te verzoenen met de Belgische en Vlaamse politieke en sociale verhoudingen. Dit blijkt uit twee recente adviezen van de gezaghebbende Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen¹. De enige vormen die bestaan zijn een quota-systeem in het stelsel van stage van jongeren, in de 1 op 55-tewerkstellingsnorm voor gehandicapten in de openbare sector, quota's bij de aanwervingen van mensen uit risicogroepen in GECO-jobs bij plaatselijke besturen en in de 4% streefnorm voor migranten in de tewerkstellingsprogramma's van de Vlaamse overheid. De verplichting om gehandicapten in dienst te nemen bestaat enkel in de overheidssector (Rijksbesturen, parastatalen, provincies en gemeenten, OCMW's en regie der posterijen). Behalve het stelsel van stage voor jongeren, dat zowel procedureregels als financiële stimuli combineert, zijn er geen procedureregels voor het bedrijfsleven.

Een afgezwakte vorm van procedureregels zijn de 'positieve acties'. Tot nu toe zijn ze enkel bedoeld voor vrouwen. Het is een voluntaristische formule die aanbevelingen omvat omgezet in CAO's. Ook de peterschapsformule kan onder deze noemer geplaatst worden.

Indien de overheid geen financiële stimuli toevoegt, is dit een maatregel die de overheid niets kost. Nochtans hebben zowel de procedureregels als de voluntaristische formules nadelen. Ten eerste focussen ze één bepaalde doelgroep, zodat er verdringingseffecten ontstaan. Werkgevers gaan minder vlug over tot vaste aanwervingen maar houden een verwisselbaar tewerkstellingscontingent aan (rotatie-effect). Alle aandacht gaat vaak eenzijdig naar de instroommechanismen en niet noodzakelijk naar discriminerende doorstroom- en uitstroommechanismen. Quota's zijn vaak arbitrair en spelen niet in op verschuivingen in de structuur van de arbeidsmarkt. De tweede formule is voluntaristisch (Leroy, 1992).

¹ De beleidsnota 'Naar een integraal en geïntegreerd beleid t.a.v. onderliggende groepen op de arbeidsmarkt van 13 november 1991 en het advies 'Krachtlijnen met betrekking tot tewerkstelling van personen met een handicap' van 23 juni 1992.

Enkel over het quotasysteem voor jongeren zijn evaluatiegegevens beschikbaar. De ondernemingen worden ertoe verplicht om 3% jongeren (beneden 30 jaar) zonder beroepservaring tewerk te stellen in verhouding tot het totaal aantal werknemers van de onderneming à 90% van het normale loon (KB 230). Deze stages worden ten dele in de openbare sector en ten dele in de privé-sector georganiseerd. De loonreductie geldt ook voor het eerste jaar na de stage. Vroeger kreeg de werkgever na dat jaar nog gedurende één jaar vermindering van RSZ-bijdragen; die reductie is afgeschaft. In het recente ontwerp van interprofessioneel akkoord werd de stageverplichting versoepeld. De bedrijven die een CAO afsluiten over 0,15% en een afspraak bij CAO maken om werklozen uit het begeleidingsplan aan te werven, worden vrijgesteld van de stageverplichting.

Evaluatie

1. Impact

Anno 1990 waren zowat 21 500 Vlaamse jongeren via het stage-stelsel aan het werk. Aangezien het een wettelijk verplichte maatregel is, lijkt dit cijfer vrij laag. Algemeen bestaat de indruk dat de stage-wetgeving niet meer alom wordt toegepast: die indruk wordt bevestigd door een werkgeversenquête, waaruit blijkt dat slechts 43% van de ondervraagden de maatregel kennen, en slechts 17% hem ook toepassen (Lamberts, 1992).

2. Profiel van de deelnemers

Het profiel van de jongerenstages is deels af te leiden uit de laatste kolom van tabel 5.1 infra: de stagiairs maken meer dan 3/5 uit van de categorie 'anderen' in de opslorplingsprogramma's. M.b.t. het aandeel van langdurige werklozen geldt dezelfde bemerking als voor de eerder besproken opslorplingsprogramma's: een zekere overschatting van de werkloosheidsduur zit in de gegevens ingebakken. Anderzijds valt op dat laaggeschoolden heel weinig aan hun trekken komen: dit kan slechts gedeeltelijk toegeschreven worden aan het jong leeftijdsprofiel van de deelnemers, want ook bij jonge werklozen is het aandeel van laaggeschoolden beduidend hoger.

3. Efficiëntie

Iedereen zal het eens zijn over het feit dat de verplichting om een bepaald percentage jongeren aan te werven geen belangrijke effecten heeft gehad op de werkloosheid. Met andere woorden de deadweight en substitutie-effecten bedragen ongeveer 100%. Anderzijds heeft dit soort maatregelen ongetwijfeld een hervreldingseffect en dit tegen een zeer bescheiden kost voor de overheidsfinanciën (vermindering van de fiscale en parafiscale inkomsten wegens de loonreducties,

maar tegelijk vermindering van de loonkosten van de stagiairs in de openbare sector). Wordt door al de herintredemaatregelen niet in de eerste plaats een *herverdeling* van werk ten gunste van bepaalde doelgroepen van werklozen beoogd ?

4. Vermindering van patronale bijdragen

De loonkostsubsiëring onder de vorm van vermindering van patronale bijdragen is een nationale bevoegdheid. Ze kreeg concreet gestalte via genummerde KB's ².

- KB 111 : vrijstelling van RSZ-bijdragen gedurende 2 jaar bij aanwerving van een eerste werknemer (= Plus-Eén-Plan, niet-selectief).
- KB 494 : terugbetaling aansluitingskosten sociaal secretariaat bij aanwerving van een tweede werknemer (= Plus-Twee-Plan).
- KB 483 : vrijstelling van RSZ-bijdragen en fiscale aftrekbaarheid bij aanwerving van een huisbediende (niet-selectief, onbepaalde duur).
- KB 495 : vermindering van RSZ-bijdragen bij aanwerving van jongeren (18-25 jaar) in een stelsel van alternerend leren (zolang opleiding duurt).
- KB 498 : tijdelijke vermindering van RSZ-bijdragen bij aanwerving van een langdurig werkloze.
- KB 499 : vermindering van RSZ-bijdragen voor erkende vzw's die kansarme jongeren tewerkstellen (entreprises d'apprentissage professionnel).

De Programmawet van 30 december 1988 harmoniseert de KB's 111, 494 en 498 en breidt ze uit tot vzw's. Bovendien worden gelijkaardige voordelen toegekend bij aanwerving van een langdurig werkloze ter vervanging van een gepensioneerde of loopbaanonderbreker.

Naast deze maatregelen is er ook de Maribel-operatie die zich echter niet tot nieuw aangeworven werklozen richt, maar voor alle handarbeiders in de industrie geldt. Door een verlaging van de patronale bijdragen met 4 250 BEF per kwartaal wil men de tewerkstelling van de handarbeiders bevorderen. De maatregel is toepasselijk op 830 000 arbeiders en kost de RSZ jaarlijks ongeveer 15 miljard ³.

De eerstgenoemde maatregelen zijn veel selectiever van aard, en dus goedkoper. De vermindering bij de aanwerving van een eerste (KB 111) en tweede (KB 494) werknemer kost, samen met het stelsel van het alternerend leren (KB 495), 2 163 miljoen ⁴ (16 500 werknemers); de verlagingen voor gewezen stagiairs kosten 468 miljoen (5 150 stagiairs) (KB 230), voor huispersoneel (KB 483) 35 miljoen (290 gevallen) en voor kansarme jongeren (KB 499) 9 miljoen (170 jongeren).

² Sommige KB's omvatten ook een fiscaal luik. Zo is het loon van huisboden onder bepaalde voorwaarden fiscaal aftrekbaar.

³ Gegevens voor 1989.

⁴ Alle cijfers worden voor het laatst beschikbare jaar (1989) gegeven.

Evaluatie

1. Kwantitatieve impact

Anno 1990 kende de RSZ bijdrageverminderingen en -vrijstellingen toe in hoofde van 35 000 werknemers (Maribel-operatie uitgezonderd)⁵. Dit cijfer slaat op gans België; aparte gegevens per gemeenschap of gewest zijn niet verkrijgbaar omdat de administratie de dossiers indeelt volgens hoofdzetel van het bedrijf.

Al bij al lijkt de impact van deze brede waaier van voordelen bescheiden. Eén mogelijke verklaring hiervoor is de complexiteit en variabiliteit van de wetgeving terzake. Ondanks de harmonisering van een aantal regelingen in de Programmatwet van 1988 blijft de reglementering een heuse doolhof (zie hoofdstuk 2). Uit een enquête bij werkgevers blijkt ook dat de meerderheid de verschillende maatregelen niet kent (Eloy, e.a., 1992).

2. Profiel van de begunstigde werklozen

De RSZ bezit geen gegevens over de kwalitatieve kenmerken van de werknemers. Eens het fiat van de RVA, wordt de vermindering automatisch toegepast. Alleen op basis van de toelatingsvoorwaarden van de diverse betrokken regelingen, en van de ramingen over het aantal theoretisch door het ESF subsidieerbare werklozen in 1990, kan men iets zeggen over het profiel van de begunstigden. De gegevens hiervoor zijn zeer schaars. Indien we veronderstellen dat het aantal begunstigden van de (door het ESF gefinancierde) maatregelen in 1989 en 1990 ongeveer identiek is, en rekening houdend met de aantallen theoretisch subsidieerbare personen, zouden ongeveer 32% van de begunstigden langdurig werkloos zijn⁶ en 60% jonger dan 25 jaar.

3. De efficiëntie

Zoals gezegd leidt het verloop van de procedure ertoe dat er weinig beschikbare gegevens zijn over individuele werknemers. Deze laten niet toe een uitspraak te doen over de efficiëntie van de maatregelen. Idealiter heeft men geïndividualiseerde gegevens nodig om uit te zoeken wat er met de begunstigde werknemers gebeurt na het einde van de periode waarin de verminderingen worden toegestaan.

Wel werd een paar jaren geleden op een beperkte schaal onderzocht hoeveel werknemers genoten van de volledige termijn van de verminderingen in het kader van KB 111. Deze partiële gegevens tonen aan dat een groot aantal contracten van korte duur zijn, d.w.z. voor een periode die korter is dan de duur van de ver-

⁵ Jongeren tussen 15 en 18 jaar in alternerende opleidingen zijn wel inbegrepen.

⁶ Volgens de definitie van 'doelstelling 3' van de Europese structuurfondsen, m.a.w. langer dan 1 jaar werkloos en ouder dan 25 jaar.

mindering van de patronale bijdragen⁷. De gemiddelde duur van de arbeidscontracten werd geschat op ongeveer 30 weken. De meeste door de maatregel gecreëerde jobs zijn tijdelijk en beantwoorden aan een tijdelijke vraagstijging. In die zin zou het KB 111 niet noodzakelijk altijd aanleiding geven tot de creatie van stabiele jobs in de privé-sector. Anderzijds kan men uit deze gegevens niet afleiden dat al de mensen met een kort contract na de periode van tewerkstelling terug in de werkloosheid vervallen.

Deze partiële gegevens wijzen tevens op een mogelijk 'deadweight'-effect. Een tijdelijke aanwerving had zich misschien hoe dan ook opgedrongen onder druk van de hoge vraag. Om een uitspraak te doen over de grootte van dit fenomeen, is echter een enquête over het aanwervingsgedrag bij de werkgevers of een schatting van de loon(substitutie)elasticiteit van de vraag noodzakelijk.

Het valt overigens moeilijk in te schatten in welke mate de conclusies voor KB 111 *veralgemeend* kunnen worden naar de andere maatregelen toe, omdat de doelgroep van zowel werkgevers als werknemers bij KB 111 nogal kan verschillen van de mogelijke werkgevers en werknemers bij de andere maatregelen. In het geval van KB 111 gaat het immers alleen om eenmansbedrijven en zelfstandigen die op een goedkope manier trachten te voldoen aan een grotere vraag, terwijl de ondernemingen uit de doelgroepen van andere maatregelen een grotere schaal hebben. Grotere ondernemingen kunnen de last van plotse schokken in hun productie spreiden over verschillende werknemers en zijn in die zin niet zo conjunctuur of seizoengevoelig als de kleine. Ze kunnen hun aanwervingsbeleid dan ook meer laten afhangen van de meer structurele ontwikkelingen op hun afzetmarkt. Bovendien is de doelgroep van werklozen voor KB 111 nogal ruim omschreven. De motieven die aan de grondslag liggen van de aanwerving, kunnen verschillen naargelang het gaat om een aanwerving van werklozen uit een ruime dan wel eng omschreven doelgroep. De kans op opportunistische overwegingen is wellicht kleiner indien de werkgever uit een welafgelijnde groep van werklozen moet kiezen.

De gegevens laten ook niet toe een uitspraak te doen over eventuele substitutie-effecten. Voor zover bekend, werd nergens onderzocht in welke mate de gesubsidieerde arbeid tot verdringing leidt van overwerk, uitzendarbeid, uitbesteding. A fortiori zijn de verdringingseffecten t.o.v. de tewerkstelling in andere bedrijven of sectoren nog moeilijker te berekenen. Anderzijds is het herverdelen van de tewerkstellingskansen ten voordele van de meest zwakke doelgroepen ook een waarde op zich, zodat verdringing op zich niet louter negatief beoordeeld hoeft te worden.

⁷ Voor het KB 111 was het theoretisch mogelijk om tewerkgestelden individueel te volgen maar de opvolging was niet genoeg gedetailleerd.

4. Coherentie met andere tendensen in het arbeidsmarktbeleid

De vermindering van de patronale bijdragen staat totaal los van andere ingrepen op de arbeidsmarkt. Nochtans hebben buitenlandse voorbeelden al aangetoond dat de efficiëntie van de loonkostvermindering verhoogd kan worden door ze te kaderen in een actieve plaatsings- of begeleidingspolitiek. Zo worden in het Nederlandse Noord-Helmond-project variabele aanwervingspremies gebruikt om de aanwerving van bepaalde werklozen 'een duwtje in de rug' te geven (Van Der Veer en Van Den Berg, 1990). De huidige bevoegdheidsverdeling tussen de nationale overheid in België, die instaat voor de bijdrageverminderingen, en de Gewesten, bevoegd voor bemiddeling, lijkt niet bevorderlijk voor zo'n geïntegreerde benadering.

5. De kost

Tenslotte kunnen nog enkele indicaties over de kost van het programma gegeven worden. Concreet bedragen de RSZ-bijdragen van werkgevers 32,2% à 33,89% van het brutoloon. De verminderingen worden berekend op een gemiddeld minimumloon, niet op het werkelijke betaalde loon. Dit minimumloon bedraagt nu ongeveer 38 500 BEF⁸, zodat maandelijks een vermindering van de loonkost met 12 400 à 13 050 BEF wordt toegestaan, een vermindering van de loonkost met maximum 25%. Gespreid over de 2 jaren, de 8 trimesters gedurende dewelke verminderingen worden toegestaan, geeft dit ongeveer 298 000 à 313 000 BEF aan vermindering.

5. 0,25% premie

Een deel van de gelden van het Tewerkstellingsfonds (zie infra) worden besteed aan premies voor werkgevers die mensen tewerkstellen uit de doelgroep (tot 15 000 BEF voor de -18-jarigen en tot 30 000 BEF voor de +18-jarigen). Eind 1991 besliste de minister van Arbeid een deel van dit geld te gebruiken om extra-premies toe te kennen aan werkgevers die migrantenjongeren in dienst nemen.

Men beschikt momenteel over geen gegevens van de toepassing van deze maatregel, noch weet men wat het precieze effect van dit soort premies is.

6. Startende zelfstandigen

Het Belgische systeem van 'achtergestelde leningen' kent een zachte lening van 450 000 BEF toe aan werklozen⁹ die minstens 3 maanden werkloos zijn geweest en zich willen vestigen als zelfstandige. Bij het toestaan van de lening wordt geen

⁸ Indien de werknemer ouder is dan 21,5 en tenminste 6 maanden anciënniteit heeft.

⁹ De lening is dus persoonlijk, kan niet aan rechtspersonen worden toegekend.

waarborg gevraagd. De eerste 5 jaren moet alleen een lage interest betaald worden. Na 5 jaren begint de eigenlijke kapitaalaflossing. Bij mislukking behoudt de (ex-)zelfstandige zijn recht op werkloosheidsvergoeding tot 6 jaren na de start, maar wordt de lening als een voorschot op de uitkeringen aanzien. In de praktijk verloopt dus een hele periode¹⁰ tussen het eventuele failliet en het hernemen van de uitkeringen. Er wordt helemaal geen begeleiding voorzien.

Een studie heeft aangetoond dat kansarme werklozen relatief weinig gebruik maken van die maatregel. Men kan weliswaar vermoeden dat in de beginfase een aantal kansarme werklozen via deze maatregel hun kans waagden om b.v. een café over te nemen, met vaak faliekante gevolgen. Inmiddels is de selectie aanzienlijk verstrengd.

7. Opslorpingsprogramma's

De programma's voor tijdelijke opslorping van de werkloosheid (Bijzonder Tijdelijk Kader en Tewerkgestelde Werklozen) werden geleidelijk vervangen door structurele programma's die zich vooral tot laaggeschoolde langdurig werklozen richten. Ook werden de statuten en de vergoedingen aanzienlijk verbeterd. Op dit ogenblik kennen we vooral :

- de Gesubsidieerde Contractuelen (GECO), oorspronkelijk een niet-selectief programma voor de openbare sector of de privé-sector zonder winstoogmerk. Recent wordt absolute voorrang gegeven aan laaggeschoolde langdurig werklozen in het kader van Weer-Werk (Weer-werk GECO);
- het Derde Arbeidscircuit (DAC), een programma voor de non-profit-sector dat zich richt tot mensen die reeds meer dan twee jaar werkloos zijn of ouder dan 40, of die het BM trekken;
- het Interdepartementaal Begrotingsfonds, een gelijkaardig programma dat voorbehouden is aan de gezondheidssector en bepaalde onderdelen van de welzijnssector. Medio 1990 werd (zoals de twee vorige) dit fonds geregionaliseerd. In Vlaanderen kreeg het de naam 'Programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector'.

In gans België hebben in 1990 ongeveer 82 000 personen aan één van deze programma's deelgenomen; in Vlaanderen alleen gaat het om ca. 45 000 personen.

¹⁰ De lengte van deze periode wordt berekend door het nog terug te betalen bedrag te delen door de uitkering die de werkloze tevoren ontving.

Evaluatie

1. Profiel van de deelnemers

De resultaten van onze berekeningen zijn samengevat in tabel 5.1 infra.

- 92,3 van de DAC'ers en 92,9% van de GEKO's zijn 'langdurig werkloos', en 53,1 resp. 49,7% zijn reeds meer dan 5 jaar ingeschreven. Deze vaststelling moet genuanceerd worden, want periodes van tewerkstelling in het kader van opslorplingsprogramma's worden gelijkgesteld met periodes van werkloosheid. Het is dus mogelijk om als langdurig werkloze beschouwd te worden terwijl men in feite van het ene opslorplingsprogramma naar het andere overstapt. Bovendien laat de STAT92-databank ons niet toe het onderscheid te maken tussen de tijd vóór toetreding tot een opslorplingsprogramma en de tijd nadien. M.a.w. de werkloosheidsduur zoals ze door ons berekend werd, is zeker overschat ¹¹.
- Het DAC is voor 80% een vrouwelijke aangelegenheid, terwijl in het GEKO-stelsel de beide geslachten ongeveer gelijkmatig vertegenwoordigd zijn.
- Naar scholingsgraad stellen we ondanks alles afomingseffecten vast: de categorie lager onderwijs beslaat 33 à 34% van het cliënteel, maar is toch nog beduidend minder vertegenwoordigd in de opslorplingsprogramma's in vergelijking met de referentiegroep (45 à 50%).
- Naar leeftijd stelt men vast dat zowel jongeren (+25 jaar) als 40-plussers ondervertegenwoordigd zijn: de programma's richten zich hoofdzakelijk tot de middencategorie.
- Tenslotte leert men uit tabel 5.1 dat vreemdelingen, BM-trekkers en mensen met een beperkte arbeidsgeschiktheid nauwelijks meetellen. Voor wat de BM-trekkers betreft is dit ten dele te wijten aan de eerder restrictieve toegangsvoorwaarden voor deze categorie in het verleden. Daarom werd alvast de toegang tot het GEKO-programma sinds kort uitgebreid tot alle bestaansminimumtrekkers, voorts werden quota opgelegd met betrekking tot de toekomstige aanwerving van mensen uit 'risicogroepen' in GEKO-jobs bij plaatselijke besturen. Er is dus duidelijk een tendens tot grotere selectiviteit.

2. Stabiliteit versus doorstroming

Men moet zich in dit circuit niet aan grote mobiliteit van de werknemers verwachten. Een steekproef (beschreven in de nota-De Wulf) die betrekking had op 150 beëindigde DAC-contracten toont aan dat 64% van de deelnemers gewoon overstappen van het ene gesubsidieerde project naar het andere of van het ene bijzonder tewerkstellingsstatuut naar het andere; 26% van de deelnemers worden

¹¹ In de nota van het Kabinet van Tewerkstelling (De Wulf, 1990) wordt de werkloosheidsduur van DAC'ers berekend tot op het moment van toetreding tot het DAC. Op een steekproef van 18 000 aanvraagdossiers schat men dat 98,2% van de betrokkenen méér dan 2 jaar werkloos zijn. Het contrast met onze cijfers is moeilijk te verklaren. Ook qua opleidingsprofiel zijn beide bronnen erg uiteenlopend.

opnieuw werkloos, 1,3% onderbreken hun loopbaan en de overige 8,6% komen in het regulier arbeidscircuit terecht.

Die relatieve stabiliteit van de DAC-tewerkstelling heeft voor- en nadelen. Enerzijds ontsnapt het DAC aan de vaak gehoorde kritiek dat opslorplingsprogramma's door hun tijdelijkheid slechts een 'oplap-functie' zouden vervullen, en daardoor de herinschakeling van werklozen in de reguliere arbeidsmarkt eerder zouden afremmen dan bevorderen. Anderzijds bestaat het gevaar dat precies de stabiliteit van de gecreëerde jobs de begunstigden a.h.w. gevangen houdt in min of meer kunstmatige arbeidsplaatsen, wat stigmatiserend zou kunnen werken.

Veel hangt o.i. af van de inhoud van de betrokken jobs: gaat het om volwaardige, zinvolle arbeid, dan kan de stabiliteit ervan alleen maar een bijkomend pluspunt zijn. Gaat het echter om eerder kunstmatige of laaggewaardeerde jobs, geschapen om werklozen een minimale werkervaring te bezorgen, dan is een snelle doorstroming verkieslijk.

3. Netto-tewerkstellingseffecten

Er bestaan in België nog geen studies over de macro-economische doeltreffendheid van opslorplingsprogramma's. In de internationale literatuur treffen we tegenstrijdige argumenten aan. Verscheidene studies (De Wachter en Visser, 1986; OESO, 1990) wijzen op de hoge kosten van deze strategie. Volgens een recente studie van Bellman (1990) daarentegen, die de effecten van de verschillende soorten uitgaven op de tewerkstelling met elkaar vergelijkt, zou alleen de directe creatie van arbeidsplaatsen hierop een belangrijke invloed uitoefenen. Bassi en Ashenfelter (1986) voeren aan dat 'conjuncturele' opslorplingsprogramma's ondoeltreffend zijn wegens de vertraging waarmee hun effecten zich laten gevoelen en wegens de budgettaire beperkingen. Daarentegen zouden de 'structurele' programma's, die zeer specifiek op de kansarmen gericht zijn, doeltreffender zijn omdat ze minder verdringingseffecten zouden teweegbrengen dan andere maatregelen. Ondanks alles zijn ook Bassi en Ashenfelter van mening dat de kosten/baten-verhouding - althans in de VSA - gunstiger zou zijn voor de opleidingsprogramma's dan voor de strategieën gericht op de directe creatie van arbeidsplaatsen.

4. Kostprijs

Elk stelsel van directe tewerkstellingscreatie heeft zijn eigen specifieke financieringsregels, wat de kostprijsberekening erg ondoorzichtig maakt.

Voor het DAC betaalt de RVA het loon en de sociale lasten, maar vordert ze bepaalde bedragen terug van de werkgever. Op basis van het jaarbudget en de gemiddelde tewerkstellingscijfers voor 1990 ramen we de kostprijs per tewerkgestelde (op jaarbasis) op ca. 381 000 BEF.

Het IBF functioneert volledig anders : het Fonds stort een subsidie aan de werkgever, ten belope van maximaal 590 000 BEF. Een zeer groot deel van de tewerkstelling gebeurt deeltijds, waardoor de gemiddelde kost neerwaarts vertekend wordt : 211 000 BEF.

In het GECO-systeem moet enerzijds rekening gehouden worden met de VDAB-premie, die varieert van 203 000 tot 400 000 BEF (1990) en gemiddeld 312 275 BEF per jaar bedraagt; anderzijds is er de vrijstelling van RSZ-bijdragen : jaarlijks zowat 260 000 BEF, zodat de totale publieke kost per GECO ca. 572 000 BEF bedraagt.

Al deze cijfers zijn zeer tentatief. Ze tonen wel aan dat directe tewerkstelling duurder uitvalt dan de vermindering van RSZ-bijdragen in de privé-sector, te meer omdat de RSZ-verminderingen slechts gedurende de 2 jaar worden toegekend terwijl de opslorplingsprogramma's recurrente kosten met zich meebrengen. Nochtans is de balans minder duidelijk als men bedenkt dat de RSZ-verminderingen jobs betoelagen die soms erg onstabiel zijn en wellicht lijden onder hogere deadweight-effecten.

8. Sociale werkplaatsen - sociale economie

Sociale werkplaatsen zijn in Vlaanderen een zeer recent verschijnsel. Ze zijn overigens nog niet gereguleerd, in tegenstelling tot b.v. Nederland, waar ze een belangrijke rol spelen in de tewerkstelling van kansarmen. De sociale werkplaatsen zijn gebaseerd op het gedachtengoed rond het recht op arbeid voor de kansarmen. Indien dit recht niet kan gerealiseerd worden in gewone bedrijven, moeten er volgens de pleitbezorgers maar aangepaste, 'sociale werkplaatsen' worden opgezet voor hen. In het welzijnswerk werden reeds allerlei initiatieven genomen : klusjesdiensten, groenonderhoud, meubelherstellingen, ... Het zijn kleine bedrijfjes op de grens tussen welzijnswerk en het normale privé-circuit, die weliswaar kostendekkend proberen te werken, maar een bedrijfscultuur hebben, die beter aansluit bij de behoeften van de meest kansarme werklozen.

Gemeenschapsminister van Tewerkstelling De Wulf lanceerde in de zomer van 1991 de idee om een deel van het GECO-circuit te besteden aan tewerkstelling in 'sociale economie-projecten'. In tegenstelling met sociale werkplaatsen zouden projecten van sociale economie expliciet rendabiliteit nastreven. Tijdens het eerste jaar zouden de werknemers volledig gesubsidieerd worden, nadien is er een graduele subsidievermindering. De projecten hebben drie jaar de tijd om rendabel te worden. Andere mogelijke vormen van hulp zijn managementsbijstand en een betere toegang tot startkapitaal. Binnenkort zullen experimenteel de eerste sociale economie-projecten opgestart worden door gemeenschapsminister van Tewerkstelling Detiège.

In het maatschappelijk debat omtrent de sociale werkplaatsen botst men nochtans op verschillende fundamentele bezwaren.

- Een eerste bezwaar betreft het *statuut* van de deelnemers. In de sociale werkplaatsen in de enge zin van het woord - dit zijn de ateliers aangesloten bij het 'Samenwerkingsverband Sociale Werkplaatsen' - zijn de werknemers veelal tewerkgesteld met een uitkering en een kleine extra-vergoeding, dus zonder volwaardig arbeids- en sociaal zekerheidsstatuut. De 'sociale economie-projecten' zouden in de toekomst gebruik kunnen maken van het GECO-statuuut, dat al heel wat gunstiger is.
- Op de tweede plaats stelt zich het probleem van de *doorstroming*. Alhoewel die niet a priori uitgesloten wordt, opteren de promotoren resoluut voor permanente 'interne tewerkstelling', waarbij geargumenteed wordt dat men zich richt tot quasi-onbemiddelbare werklozen.
- Een derde kritiek komt vanwege middenstandsorganisaties en KMO's, die vrezen dat de sociale werkplaatsen door hun lage arbeidsverloning en eventueel gesubsidieerde activiteiten de *concurrentie vervalsen*. De overheid zal er inderdaad moeten over waken dat een zeker evenwicht gerespecteerd wordt tussen de toelagen aan non-profit tewerkstellingsprojecten enerzijds, en subsidies voor aanwerving van kansarme werklozen in het regulier circuit anderzijds. Dit kan overigens alleen de doorstroming van het ene circuit naar het andere ten goede komen.

9. Beschutte werkplaatsen

De meest voorkomende tewerkstellingsmaatregel voor gehandicapten is de beschutte tewerkstelling (BW). Eind 1991 telde de Vlaamse BW's 12 939 gehandicapte werknemers. Zij worden toegelaten tot een werkplaats met steun van het VFSIPH wanneer een Provinciale Evaluatiecommissie van het VFSIPH oordeelt dat deze persoon niet of voorlopig niet in staat is reguliere arbeid te verrichten.

Er bestaan geen goede en recente gegevens over de samenstelling van de populatie in de beschutte werkplaatsen. De indeling die het Rijksfonds en ook het Vlaams Fonds maken naar medische categorie (A, B en C) levert weinig bruikbare informatie op. Uit een onderzoek van enkele jaren geleden (Samoy, 1988) is gebleken dat de groep gehandicapten (fysiek, sensorieel, mentaal of psychisch) weliswaar de grootste groep is maar dat er in de werkplaatsen ook een populatie aanwezig is die men enkel als sociaal gehandicapt of kansarm kan bestempelen. Er bestaat dus een zekere overlapping tussen die van de beschutte werkplaatsen en die van de sociale werkplaatsen (cfr. supra).

Het percentage werknemers dat per jaar doorstroomt naar een reguliere arbeidsplaats varieert van 1,59% (1986) over 1,54% (1987), 3,39% (1988), 4,34 % (1989), 4,3% (1990) tot 2,91% (1991). Het op en neergaande verloop van de doorstroming

valt samen met de op en neergaande beweging van de economische conjunctuur in deze periode (Vanroelen, 1992).

10. De creatie van arbeidsplaatsen : een balans

In tabel 5.1 wordt een reeks parameters met betrekking tot de evaluatie van de tewerkstellingsbevorderende maatregelen gesynthetiseerd.

De open ruimten in de tabel illustreren het gebrek aan elementaire informatie over diverse belangrijke programma's.

Ondanks alles kunnen we toch besluiten :

- dat de opslorplingsprogramma's (vervangende maatregelen) drie vierden van het totaal aantal deelnemers omvatten;
- dat ondanks de mooie principes alle programma's nog onvoldoende selectief zijn. Alleen het DAC- en GECO-stelsel richten zich overwegend (en steeds meer) tot laaggeschoolde langdurig werklozen, maar ook daar kunnen mensen met enkel een diploma lager onderwijs, BM-trekkers, migranten en beperkt arbeidsgeschikten nog te weinig aan bod;
- wat de kosten betreft moet rekening worden gehouden met het feit dat de eenheidskost van de GECO's hoger ligt dan die van het IBF en van het DAC en dat het daarenboven om een terugkerende kost gaat. De directe creatie van arbeidsplaatsen is dus een dure strategie. Anderzijds is het zo dat veel van de arbeidsplaatsen die in de privé-sector worden gecreëerd met een vermindering van de sociale bijdragen, van korte duur zijn. We moeten deze kosten wellicht ook beschouwen als terugkerend. Bovendien is het gevaar van deadweight-effecten in de privé-sector veel groter. In dit geval weegt de balans niet zo erg door ten nadele van de opslorplingsprogramma's.

Tabel 5.1 Prestatie-indicatoren van de diverse maatregelen inzake tewerkstellingscreatie

Indicatoren	Referentie populatie ¹		Verminder- ing patro- nale bijdrage	Vervangende maatregelen			
	Werk- lozen+BM- trekkers	LW + BM- trekkers		DAC	IBF	GECO's	Andere ²
<i>Aantal betrok- ken personen (FTE)</i>							
België	622 726	..	35 424	23 424	8 271	50 369	36 369
Vlaanderen	297 782	214 027	..	10 525	3 018	30 888	25 697
<i>Profiel ²</i>							
% LW							
Totaal	68,7	95,6	32 ⁴	92,3	100?	92,9	61,9
1-2 jaar	15,5	21,5	..	13,0	..	12,2	33,7
2-5 jaar	20,4*	28,4*	..	26,2	..	31,0	21,4
+ 5 jaar	32,8*	45,6*	..	53,1	..	49,7	6,8
% vrouwen	64,0	64,1	..	80,6	..	54,9	61,2
Scholingsgraad							
% lager	45,1 ⁵	51,1 ⁵	..	33,3	..	34,2	7,5
% lager sec.	20,8 ⁵	20,0 ⁵	..	21,8	..	21,7	17,7
Leeftijd							
- 25	15,7	9,0	60	4,8	..	8,4	63,9
25-40	40,2	38,2	}	75,8	..	63,5	33,4
+ 40	44,1	52,8	}	19,4	..	28,2	2,8
% BM	7,9	10,9	..	1,1 ⁶	..	..	..
% niet-Belgen	7,1	6,4	..	2,8	..	1,2	2,0
% beperkt arb. gesch.	12,4	15,3	..	4,7	..	6,7	1,3
Gemidd. publieke kost * op jaarbasis (BEF)			± 150 000	380 974	211 117	± 572 000	-

¹ Vlaams Gewest + 20% Brussels Gewest. Cfr. hoofdstuk 1 voor de definitie van (langdurige) werkloosheid.

² Tewerkgestelde werklozen + jongerenstages + moeilijk te plaatsen werklozen tewerkgesteld in beschutte werkplaatsen.

³ Bronnen : RVA-STAT92; HIVA-OCMW-databank; RSZ (voor kolom over vermindering patronale bijdragen); eigen berekeningen.

⁴ ESF-definitie van langdurige werkloosheid (+ 25 jaar, + 1 jaar werkloos). De cijfers in deze kolom slaan op heel België.

⁵ De scholingsgraden hebben enkel betrekking op de werklozen. Voor de Vlaamse BM-trekkers zijn geen aparte diplomagegevens beschikbaar.

Bron : HIVA, 1992

HOOFDSTUK 6

TIPOLOGIE VAN MAATREGELEN

1. Inleiding

Het werkgelegenheidsbeleid kan worden beschreven aan de hand van een schema van de Duitse sociologen Semlinger en Schmid (Samoy, 1992). Zij classeren de diverse maatregelen op basis van de wijze waarop de overheid ingrijpt op (potentiële) werkgevers en (potentiële) werknemers en op hun onderliggende verhoudingen met het doel de arbeidsmarktintegratie van risicogroepen te verwezenlijken. Vanuit dit (arbeidsmarkt)-sturingskader worden de maatregelen in drie categorieën onderverdeeld: regulerende, compenserende en vervangende sturing.

Regulerende sturing heeft tot doel een coöperatieve instelling t.o.v. het beoogde doel tot stand te brengen en houdt in dat de overheid de werkgevers en werknemers een aantal gedragsregels (gebods- of verbodsbepalingen), procedureregels (bepalingen inzake participatie of besluitvorming) oplegt of geldelijke stimulansen geeft.

Compenserende sturing omvat maatregelen waarmee, in een context waarin de coöperatieve instelling reeds aanwezig is, hulp geboden wordt aan wie zonder deze hulp het doel niet zou bereiken. Het betreft maatregelen die de arbeidsprestaties rechtstreeks of onrechtstreeks verbeteren of die geringere prestaties compenseren. Binnen de compenserende sturing wordt verder onderscheid gemaakt naargelang de maatregelen gericht zijn op de werknemer, de werkgever en op werkgever en werknemer samen.

Vervangende sturing (ook remediaire tewerkstelling genoemd) tenslotte houdt in dat de overheid speciale arbeidsplaatsen voor bepaalde groepen creëert, zonder rekening te houden met arbeidsmarktmechanismen.

In het volgende schema wordt een overzicht gegeven van de maatregelen volgens deze indeling. Om de maatregelen te ordenen volgens de *horizontale* as (doelgroepen) werden twee criteria gehanteerd: uit de evaluatie is gebleken dat een specifieke doelgroep bereikt werd; de maatregel werd expliciet getroffen voor deze doelgroep. De classificatie op de *verticale* as gebeurde op de volgende wijze. Er werd nagegaan of de maatregel een coöperatieve instelling tot stand wil brengen

(regulerende sturing) op basis van de context waarin een maatregel genomen werd en op basis van de wijze van uitvoering, of men enkel hulp wil aanbieden bij implementatie (compenserende sturing) waarbij men veronderstelt dat de coöperatieve instelling al aanwezig is. In de loop van de tijd kan zich een accentverschuiving voordoen in de toepassing van de maatregelen, maar in het schema werd zoveel mogelijk rekening gehouden met de oorspronkelijke opzet van de maatregelen.

Enkele verschillen vallen onmiddellijk op. Voor de gehandicapten zijn veel verschillende maatregelen genomen, terwijl voor de andere groepen de nadruk ligt op één of twee maatregelen. Maatregelen voor migranten en acties specifiek voor vrouwen zijn beperkt. Kansarmen die niet tot een bepaalde administratieve categorie behoren, komen weinig aan bod. De aanwezigheid van verschillende maatregelen betekent echter nog niet dat ze even intensief toegepast worden.

2. De strategieën ter bestrijding van de werkloosheid

2.1 Regulerende sturing

Loonkostensubsidies en premies kunnen zowel onder maatregelen van regulerende sturing als van compenserende sturing geïnclassificeerd worden. Wanneer ze getroffen worden als algemene maatregel om personen te integreren in het arbeidsproces zijn ze eerder van regulerende aard: ze willen een coöperatieve instelling tot stand brengen. Wanneer het echter gaat om specifieke en geïndividualiseerde tussenkomsten om het voor een werkgever mogelijk te maken een persoon uit de risicogroepen aan te werven, zijn het compenserende regelingen.

Er zijn zowel gedragsregels als geldelijke regels mogelijk en bovendien kunnen beide maatregelen gecombineerd worden. Mogelijke gedragsregels zijn quota's en positieve acties. Een maatregel die zowel een gedragsregel als een geldelijke steun inhoudt, is de 3% stageregeling voor jongeren. Andere financiële stimuli zijn de 0,25% premie en de verschillende RSZ-verminderingen.

2.2 Compenserende maatregelen gericht op de werknemer

Compenserende maatregelen gericht op de werknemer omvatten opleidingen en vooropleidingen. Zowel nationaal als regionaal zijn er vele partijen betrokken bij de verschillende en vaak niet op elkaar aansluitende opleidingsvoorzieningen. Naast de opleidingen georganiseerd door de regionale overheid, spelen ook de sociale partners een rol op het terrein van opleiding (opleidingen met 0,25%). Er is eveneens een parallel circuit van lokale (zowel particuliere als openbare) initiatieven. Hoewel personen met een handicap terecht kunnen in het gewone opleidingscircuit, bestaan voor hen speciale opleidingen.

De opleidingssituatie in Vlaanderen is onoverzichtelijk en versnipperd. Een overkoepelend wet- en regelgevend raamwerk ontbreekt. Aangezien de diverse departementen elk hun eigen opleidingsprogramma's blijven financieren wordt de versnippering in stand gehouden. Het opleidingsaanbod wordt bovendien georganiseerd zonder voorafgaandelijk overleg. De groeiende samenwerking tussen VDAB en de derden in het kader van de Weer-Werk actie vormt in dit opzicht een eenzame uitzondering.

2.3 Compenserende maatregelen gericht op werknemer en werkgever

Onder deze hoofding worden alle bemiddelings- en oriëntatie-initiatieven gerangschikt. Naast de initiatieven van de officiële instanties (op het niveau van het gewest), betreden ook meer en meer lokale partners (OCMW's en privé-organisaties) dit terrein.

2.4 Compenserende maatregelen gericht op de werkgever

Compenserende maatregelen gericht op de werkgever vinden we vooral terug bij de instrumenten voor tewerkstelling van gehandicapten. Enkele experimenten werden opgezet voor managers : omgaan met kansarmen.

2.5 Vervangende tewerkstelling

Tenslotte kan de overheid los van de regels van de arbeidsmarkt arbeidsplaatsen creëren. Eerst en vooral zijn er de verschillende opslorpingsprogramma's : GESCO, DAC, IBF. Ten tweede heeft de overheid een apart tewerkstellingscircuit gecreëerd dat totaal buiten de reguliere tewerkstelling staat, nl. vormen van beschutte tewerkstelling. Het systeem van beschutte werkplaatsen bestaat reeds geruime tijd voor personen met een handicap. Momenteel is er sprake van nieuwe werkvormen : sociale werkplaatsen en sociale economie.

Tabel 6.1

DOELGROEPEN				
	Gehandicapten	Werklozen		
Sturing	F/M/SENS/MV	(MTW) Langdurig	Laaggeschoolden	jongeren
Regulerend - <i>Werknemers</i> - <i>Geldelijke steun</i>	- Quota voor overheid - 0,25% premie - Programmwet 1988	- KB 498 - Programmwet 1988 - 0,25% premie - KB 483		- 3% stage (KB 230) - KB 498 - 0,25% premie - ESF-premie - Indienstneming - gewezen stagiairs
Compenserend gericht op - <i>Werknemer</i> - <i>Werknemer/werkgever</i> - <i>Werkgever</i>	- Bijzondere opleidingscentra - Leervereenkomst - Opleidingen met 0,25% - Locale initiatieven - Beroepskeuzevoorlichting - Vervoerskosten - Particuliere diensten voor bemiddeling - Begeleid werken - Art 85 2b - CAO 26 - Aanpassing arbeidspost	- Opleidingen VDAB - Weer-Werkopleidingen - Opleidingen met 0,25% - Jobclubs - Weer-Werkbemiddeling	- Schakelopleidingen - Weer-Werkopleidingen - Opleidingen VDAB (secundaire sector) - Locale initiatieven - Opleidingen met 0,25% - Weer-Werkbemiddeling	- Alternerend leren - Brugprojecten - IBO
Vervangend	- Beschutte tewerkstelling - Sociale Werkplaats	- GECO - DAC - IBF	- Weer-Werk GECO	

Tabel 6.1 Vervolg

DOELGROEPEN					
Sturing	Werklozen			Kansarmen	
	Ouderen	Vrouwen	Migranten	Bestaansminimum-trekkers	Andere
Regulerend - <i>Getragsregels</i> - <i>Geldelijke steun</i>	- 0,25% premie - KB 498	Positieve acties bij Vlaamse overheid - 0,25% premie	4% norm in Tewerkstellingsprogramma's - 0,25% premie	GECO's plaatselijk besturen - 0,25% premie - KB 483 - KB 498	
Compenserend gericht op - <i>Werknemer</i>		- Opleidingen met 0,25% - Locale initiatieven - Weer-Werk-opleidingen - Opleidingen VDAB (tertiaire sector) - Jobclub	- Locale initiatieven - Schakelopleidingen - VDAB-taalcentra	- TOK-opleidingen - Art. 60 par. 7 - Schakelopleidingen - Locale initiatieven - Weer-Werk-opleidingen - Opleidingen met 0,25%	- Locale initiatieven
- <i>Werknemer/werkgever</i> - <i>Werkgevers</i>	Weer-Werkbemiddeling	- Weer-Werkbemiddeling	- Weer-Werkbemiddeling	- OCMW-bemiddeling - Weer-Werkbemiddeling	- Managementtraining 'omgaan met kansarmen op de werkplaats'
Vervangend	- DAC	- DAC		- Sociale economie - Sociale Werkplaatsen - DAC - Weer-Werk GECO	

HOOFDSTUK 7

KRIJTLIJNEN VOOR EEN BELEID

1. Een doelgroepenbeleid in Vlaanderen

In dit besluit zal enkele malen verwezen worden naar het protocol van de Vlaamse werkgelegenheidsconferentie. Voor de eerste maal wordt een intentieverklaring omtrent een doelgroepenbeleid afgelegd en onderschreven door de regering en de sociale partners (p. 19) : 'Het objectief van een doelgroepenbeleid is het streven naar een evenredige deelname van achtergestelde groepen aan het arbeidsproces en dit door de bevordering van een gelijke-kansenbeleid overeenkomstig het SERV-advies van 13 november 1991. Dit model wordt als streefdoel op macro-niveau voorgesteld.' Men streeft naar gelijke kansen op macroniveau, dus niet op niveau van de bedrijven, sectoren etc. en men denkt hierbij in eerste instantie aan het Vlaamse niveau.

Een discussie ten gronde over het protocol zal in deze studie niet gevoerd worden (cfr. het voorwoord), wel zullen enkele bedenkingen gegeven worden.

Welke doelgroepen wil men bereiken ? En welke middelen wil men hiervoor inzetten ?

2. Afbakening van de doelgroepen

In het rapport werd reeds gewezen op de ingewikkelde wetgeving voor de risicogroepen en de verschillende invullingen van categorieën. De efficiëntie van de regelingen blijft beperkt door de babylonische verwarring van definities. Ten tweede kan de selectiviteit van de maatregelen in vraag gesteld worden. Dit uit zich op twee manieren. De meeste definities verwijzen naar duidelijk afgebakende groepen, maar het begrip langdurige werkloosheid, meer dan één jaar uitkeringsgerechtigd zijn, is een erg ruime categorie : 64 tot 75% van de werklozen kan onder deze noemer geplaatst worden. Ten derde blijkt een afromingseffect plaats te vinden tijdens de toepassing van de maatregelen.

Ook het protocol van de werkgelegenheidsconferentie brengt geen ordening in. De risicogroepen voorzien in het Interprofessioneel Akkoord worden vermeld :

men verwijst naar enkele categoriale groepen zoals vrouwen, migranten, gehandicapten, ook de deeltijds leerplichtigen en langdurig werkloze jongeren (+2 jaar) worden vernoemd evenals de langdurig werklozen en tegelijk wordt een nieuw begrip geïntroduceerd: de risicowerkloosheid. Dit begrip refereert aan laaggeschoolde langdurig werklozen, bestaansminimumtrekkers, kansarme herintreders. Tegelijk wordt een nieuw kwalitatief criterium toegevoegd, nl. het toegeleid worden via een begeleidingsactie.

Het protocol reikt dus geen oplossing aan voor de verwarring en complexiteit van de wetgeving.

Definities van doelgroepen dienen te beantwoorden aan twee basisvoorwaarden: een eenvoudige rangordening van prioritaire doelgroepen, op basis van zo objectief mogelijke criteria.

Welke criteria kunnen gehanteerd worden? Een mogelijke manier om doelgroepen te bepalen werd uitgetekend door Delvaux e.a. De twee volgende criteria werden gehanteerd (Nicaise, 1993):

1. Armoede als cumulatie van achterstellingsfactoren, gecombineerd met werkloosheid zou de hoogste prioriteit moeten krijgen. Dit wordt het gemakkelijkst geoperationaliseerd door het statuut van BM-trekker en door diverse subcategorieën werklozen met een uitkering beneden de armoedegrens. Op basis van een streng gedefinieerde armoedegrens somt Delvaux de volgende categorieën op: alleenstaande werklozen vanaf hun tweede uitkeringsperiode, werkloze alleenstaande ouders met een laag referteloon en werkloze gezinshoofden.
2. Verschillende gradaties van prioritaire doelgroepen kunnen gedefinieerd worden op basis van uitstroomkansen van de betrokken categorieën uit de werkloosheid. 'Uitstroomkansen' zijn omgekeerd evenredig met de verwachte werkloosheidsduur en hebben een a priori karakter. Zo werd b.v. vastgesteld dat ongeschoolde vrouwen best vanaf de eerste dag werkloosheid in aanmerking komen als risicogroep, omdat men op basis van de uitstroomkansen kan voorspellen dat de meesten onder hen langdurig werkloos dreigen te worden. Op die manier worden volgende categorieën weerhouden (in volgorde van prioriteit):
 - +2 jaar werklozen;
 - laaggeschoolde +1 jaar werklozen, met voorrang voor vrouwen;
 - laaggeschoolde vrouwelijke -1 jaar werklozen;
 - laaggeschoolde -25 jarigen, met voorrang voor de vrouwen.

Voor gehandicapten en migranten werden nog geen berekeningen gemaakt. Tenslotte mogen ook groepen die nu niet in aanmerking komen voor maatregelen zoals deeltijds werklozen, niet-uitkeringsgerechtigden niet vergeten worden.

Het wettelijk vastleggen van een hiërarchie van prioriteiten heeft het voordeel dat systematische verruiming en dus vervaging van het doelgroepenbeleid vermeden wordt en dat anderzijds dwarsverbanden kunnen gelegd worden tussen allerlei maatregelen voor dergelijke groepen. Voorbeelden hiervan zijn het bepalen van quota's in opslorplingsprogramma's en opleidingsprogramma's, gemoduleerde RSZ-verminderingen, aanwending van 0,18%-0,25% etc.

Het probleem van afoming kan op verschillende manieren opgelost worden. Een mogelijke denkpiste is specifieke financieringsstromen creëren voor de verschillende doelgroepen. Dit leidt echter tot afkalving van de effectiviteit van de maatregelen en versplintering van het beleid. Ook de kans op marginalisering en stigmatisering is groot.

Een andere mogelijkheid is het streven naar proportionele vertegenwoordiging van risicogroepen in de maatregelen zelf. Aansluitend bij het vaststellen van prioritaire groepen zou dus de proportionele vertegenwoordiging van deze risicogroepen in de verschillende maatregelen (quota's per maatregel) bepaald kunnen worden. Alleszins dienen bij deze maatregelen controle op de toepassing en sancties ingebouwd te worden.

Een maatregel van regulerende sturing die nog een stap verder zet in deze richting, is een *proportionele vertegenwoordiging op het niveau van sectoren en bedrijven*. Hiervan zijn enkele voorbeelden in het buitenland, o.a. in Canada en in USA.

In het streven naar gelijke arbeidskansen voor risicogroepen zijn in Canada en in USA een aantal maatregelen van regulerende sturing getroffen die in Europa en ook in België enige weerklank vinden. Het betreft de "Employment Equity Act" in Canada (1986) en de "Americans With Disability Act" in de USA (1990).

Het doel van de Canadese wet is :

- *"het bereiken van gelijkheid op de werkplek, op zodanige wijze dat aan niemand kansen op werk, bevordering of voordelen worden onthouden om redenen die niet te maken hebben met geschiktheid, en ter verwezenlijking van dit doel;*
- *de nadelige arbeidsvoorwaarden te corrigeren die ervaren worden door vrouwen, 'aboriginal peoples', gehandicapten en personen die ten gevolge van ras of huidskleur een zichtbare minderheid vormen in Canada, door in de praktijk toepassing te geven aan het principe dat gelijkheid op het gebied van werkgelegenheid meer betekent dan enkel gelijke behandeling, in die zin dat hiernaast speciale maatregelen vereist zijn alsmede aan verschillen aangepaste voorzieningen".¹*

¹ Veen van der S., Employment Equity : een Wet bevordering arbeidskansen naar Canadees model. 's Gravenhage, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1990, p. 5.

De wet bepaalt dat werkgevers, onder consultatie van de werknemersvertegenwoordiging, de *plicht* hebben 'employment equity' te realiseren. Dit moeten ze doen door :

- elementen van het personeelsbeleid te identificeren en te elimineren die een obstakel vormen voor de carrière van de aangegeven groepen;
- positieve praktijken en maatregelen door te voeren en voorzieningen te treffen voor aanpassing aan verschillen tussen groepen opdat een evenredige vertegenwoordiging op alle functieniveaus bereikt wordt.

Het principe van evenredige vertegenwoordiging houdt in dat het aandeel van de personen behorend tot de genoemde groepen in het personeelsbestand op z'n minst in verhouding staat tot hun aandeel in ofwel de beroepsbevolking, ofwel in die segmenten van de beroepsbevolking waaruit de werkgever redelijkerwijs zijn personeel kan werven. Die segmenten kunnen worden afgebakend aan de hand van kwalificatie-eisen en geografische grenzen ².

In dit kader moet de werkgever ieder jaar een plan opmaken waarin wordt aangegeven welke doelstellingen hij wil bereiken en op welke manier. Bovendien moet hij jaarlijks een gedetailleerd rapport opmaken dat inzage geeft in de samenstelling van het personeelsbestand. Wordt een dergelijk rapport niet opgemaakt dan wordt dit gesanctioneerd met een boete van maximaal 50 000 Canadese dollar. Deze rapporten zijn openbaar en kunnen dus voor het publiek de basis vormen voor klachten bij de Human Rights Commission, die een procedure kan starten tegen werkgevers die hun verplichtingen niet nakomen.

De Canadese Employment Equity Act is bijgevolg een sturingsmaatregel die, in tegenstelling tot sommige quota-systemen waar een vast percentage van bepaalde groepen bepaald is, toelaat de verplichtingen te moduleren in functie van de bedrijfskenmerken en de lokale arbeidsmarkt. De sanctionering, met uitzondering van de boete voor het niet opmaken van de jaarlijkse rapporten, verloopt op privaatrechtelijke basis (door klachten van individuen of van groeperingen en procedures van de Human Rights Commission). Op dit moment is de wet enkel van toepassing op ondernemingen die honderd of meer werknemers in dienst hebben en die onder federale jurisdictie vallen, wat inhoudt dat slechts een 10% van de beroepsbevolking wordt bereikt.

² Een bedrijf dat b.v. uitsluitend secretaresses tewerkstelt moet dus streven naar een personeelsbestand waarin het aandeel van b.v. secretaresses met een zwarte huidskleur gelijk is aan dit aandeel in de (lokale) beroepsbevolking, en dit op elk niveau (b.v. voor uitvoerende secretaresses, directie-secretaresses etc.)

De recente Americans With Disability Act (ADA) bepaalt dat het voor werkgevers (met 25 of meer werknemers) verboden is personen, die voor een functie de vereiste bekwaamheden bezitten, te discrimineren op basis van een handicap, m.b.t. sollicitatie en aanwerving, ontslag, vergoeding, training, of andere omstandigheden, voorwaarden of privileges m.b.t. de tewerkstelling. Een individu dat zich op basis van deze wet benadeligd acht kan een klacht indienen bij de Equal Employment Commission, die de werkgever boetes kan opleggen, verplichten om de afgewezen werknemer toch aan te werven of toch een promotie te geven, aan de werknemer een schadevergoeding uit te betalen etc.³. Op basis van de Civil Rights Act (1964) bestaan gelijkaardige regelingen tegen discriminatie op basis van ras, huidskleur, religie, sex, en nationaliteit van oorsprong.

Zowel de Amerikaanse als de Canadese regeling hebben tot doel de arbeidskansen van risicogroepen te bevorderen maar de Amerikaanse regeling gaat uit van het individu dat moet aantonen dat het in zijn specifieke situatie werd gediscrimineerd, terwijl het Canadese model eerder de discriminatie van groepen probeert tegen te gaan.

Tegenover deze vorm van maatregelen is er weerstand in onze socio-economische context: de SERV verzet zich niet tegen het principe, maar wenst het niet afdwingbaar te maken. De Vlaamse regering heeft tijdens de werkgelegenheidsconferentie gesteld dat er onderzocht zal worden hoe het doelgroepenbeleid als een mogelijk beoordelingscriterium kan aangewend worden in het kader van aanbestedingen, maar men wil geen beginsel van 'contract compliance' toepassen.

Toch kan een afgezwakte vorm van regulerende sturing een rol spelen in het beleid. Wil men een 'evenredige deelname van achtergestelde groepen aan het arbeidsproces' bewerkstelligen, dan is het beschikken over informatie aangaande arbeidsmarktparticipatie bijvoorbeeld een eerste vereiste. Op dit moment zijn er geen statistische gegevens beschikbaar om exact te bepalen welk aandeel bepaalde doelgroepen hebben in het arbeidsproces, noch in de werkloosheid.

Tenslotte mag het tewerkstellingsbeleid van de overheid zelf niet buiten schot blijven. Maatregelen voor de privé-sector dienen ook te gelden voor de overheid. In het protocol wordt de voorbeeldfunctie van de overheid vermeld: zowel in de Vlaamse administratie en instellingen van openbaar nut, alsook t.a.v. de gesubsidieerde niet-commerciële sectoren zal een doelgroepenbeleid gevoerd worden.

Eenzelfde vraag over de mate van gerichtheid van maatregelen stelt zich ook op het organisatorisch vlak. In hoeverre dienen bestaande diensten zich te specialiseren: ontwikkelt men best specialisten binnen bestaande diensten die zich enkel bezig houden met de risicogroepen? Of dient iedereen all-round te zijn? Wordt

³ A Technical Assistance Manual on the Employment Provisions (Title I) of the Americans With Disabilities Act, Washington DC, Equal Employment Opportunity Commission, 1992.

de bevoegdheid misschien best buiten de bestaande diensten gehouden, om redenen als drempelverlaging en flexibiliteit ?

3. De evaluatie van de verschillende middelen voor sturing van de arbeidsmarkt

3.1 Regulerende sturing

Dwingende maatregelen lijken tot nu toe niet te verzoenen met de Belgische en Vlaamse politieke en sociale verhoudingen. Enkel voor de overheid worden dwingende maatregelen opgelegd, maar er zijn hierover geen evaluatiegegevens beschikbaar. In de privé-sector bestaat enkel het quotasysteem van de stages voor jongeren, maar zelfs deze verplichting wordt niet nageleefd. De mogelijke nadelen van deze formule werden reeds opgesomd : het focussen op één bepaalde doelgroep doet verdringingseffecten ontstaan; quota's zijn vaak arbitrair en vaak is er een rotatie-effect, er worden geen blijvende aanwervingen gedaan. Indien er geen financiële incentives worden aan toegevoegd, is dit weliswaar een goedkope maatregel.

Financiële stimuli zijn de 0,25% premie, de verschillende RSZ-verminderingen, ook het stelsel van stage voor jongeren kan onder deze rubriek gerangschikt worden.

De 0,25% maatregel is nog niet geëvalueerd. De RSZ-verminderingen zijn niet onaantrekkelijk, maar blijken in de praktijk onvoldoende gekend en gebruikt. De voornaamste kritiek op dit sturingsmechanisme is het feit dat deze maatregelen los staan van andere ingrepen op de arbeidsmarkt.

Een ingrijpende vereenvoudiging, versoepeling van de administratieve procedures en bekendmakingscampagne dringen zich op. De VDAB zou met deze campagne kunnen belast worden zowel via de media als via de arbeidsbemiddeling zelf, die hierdoor voor de werkgevers aantrekkelijk wordt. Ook de Vlaamse regering heeft oog gehad voor deze problemen. Er zal een voorstel gelanceerd worden bij de federale tewerkstellingsronde om een bonnensysteem (vouchersysteem) in te voeren zodanig dat loonkostensubsidies rechtstreeks en onrechtstreeks kunnen aangewend worden als een integraal deel van het bemiddelingsaanbod. De voordelen van dit systeem zijn veelvuldig : directe koppeling met plaatsing, herkenbaarheid van het voordeel, administratieve eenvoud.

3.2 Compenserende maatregelen gericht op de werknemer

De laatste jaren hebben private organisaties de leemten opgevuld van de officiële instanties. Het monopolie inzake opleiding van officiële instanties is doorbroken. Verschillende ministers hebben op deze evolutie ingespeeld en subsidiekanalen

aangeboden. Vooral bij de private initiatieven is er nood aan coördinatie, aan financiële zekerheid en institutionele stabiliteit.

Er zijn de jongste tijd verschillende studies opgezet (zowel interne als extern-wetenschappelijke evaluaties) naar de effectiviteit van de VDAB en de derden (locale initiatieven). Maar de resultaten zijn moeilijk eenduidig te interpreteren bij gebrek aan voldoende concrete normen of streefdoelen die men met de betrokken opleidingen beoogt. Dit is meer bepaald een probleem bij de VDAB. Als er al normen worden vooropgesteld bij de VDAB-beroepsopleiding worden die onvoldoende gebruikt om het aanbod bij te sturen. Voor de derden, met projecten voor zwakkere groepen op de arbeidsmarkt, ontbreken vaak de meest noodzakelijke basisgegevens bij gebrek aan een uniform registratiesysteem tussen de verschillende financierende instanties. Voor de projecten van de VDAB in het kader van de Weer-Werkactie legt de VDAB een doorstromingsnorm van 50% op, zonder rekening te houden met de aard van de doelgroep en de gebrekkige koppeling met bemiddeling.

Er is ongetwijfeld sprake van afoming. Jongeren blijken op praktisch alle niveaus oververtegenwoordigd te zijn in de opleidingen. Laaggeschoolden zijn ondervertegenwoordigd. In hoeverre dit te maken heeft met kenmerken die samenhangen met leeftijd (zoals opleidingsniveau) is niet duidelijk. Langdurig werklozen zijn oververtegenwoordigd in de vooropleidingen en ondervertegenwoordigd in de beroepsopleidingen en IBO. De meest kansarme groepen worden bereikt door TOK en de locale initiatieven.

Opleidingsstrategieën leiden tot een herverdeling van de werkloosheid, maar blijken niet altijd goedkoper te zijn dan andere strategieën. De goedkoopste maatregelen zijn alternierend leren en IBO, die trouwens ook succesvol blijken te zijn. IBO blijkt echter in zijn huidige vorm vooral gericht te zijn op jongeren.

Een andere kritiek op het opleidingscircuit is het gebrek aan integratie. Er is geen integrale en intensieve aanpak, waarbij individuele begeleiding, bemiddeling, sociale dienstverlening, opvolging tijdens de eerste werkdagen etc. elkaar versterken.

De laatste jaren zijn de middelen voor opleiding en aanverwante interventies fors toegenomen, wat de druk doet verhogen op de te bereiken resultaten. Geleidelijk groeit het besef dat de organisatievorm van de VDAB niet meer adequaat is om die druk op te vangen. Vandaar dat de jongste tijd meer en meer stemmen opgaan voor een deregulering en een geleidelijk sturen naar meer decentralisatie. In het protocol van de Vlaamse Werkgelegenheidsconferentie worden meer subregionale autonomie en decentralisatie van bevoegdheden en middelen een noodzaak genoemd, niet alleen voor de beroepsopleidingen, maar ook voor de rest van het arbeidsmarktbeleid (tewerkstellingsprogramma's, initiatieven voor risicogroepen). Voor de beroepsopleidingen is er begin 1993 een stap gezet naar decentralisatie

met name voor het pakket beroepsopleiding in het kader van het begeleidingsplan.

De interne problematiek van de VDAB hangt rechtstreeks samen met een ander probleem, namelijk dat van een gebrek aan afstemming en coördinatie met andere initiatieven, niet alleen inhoudelijk-methodisch, maar vooral ook in bestuurlijk-organisatorische zin. In een gedecentraliseerde VDAB ligt het voor de hand dat de erkenning en financiering van derden tot de bevoegdheid behoort van de subregionale VDAB op basis van een soepele regeling voor onderaanneming. Op het subregionale niveau zijn bovendien specifieke instrumenten nodig voor meer coördinatie. In een lopend project van de Koning Boudewijnstichting worden een aantal voorstellen hieromtrent uitgewerkt en uitgetest in enkele regio's.

3.3 Compenserende maatregelen gericht op werknemer en werkgever

De initiatieven op het vlak van oriëntering, begeleiding, actief werk zoeken en steun aan lokale tewerkstellingsinitiatieven zijn doorgaans minder goed gestructureerd en derhalve moeilijker te kwantificeren en te beoordelen dan de opleidingsstrategieën. Ze zijn relatief recent in België. Naast de gewone arbeidsbemiddeling is er het luik 'begeleiding' van de Weer-Werkactie, dat 8% van de totale begroting opslorpt en als 'stuwende kracht' van de actie wordt beschouwd en de jobclubs.

Voorals de Weer-Werkactie blijkt te functioneren. De doelgroep wordt bereikt, alhoewel er ook hier een zekere afroming gebeurt op basis van psychologische kenmerken. Jobclubs zijn een succesformule, maar trekken vooral hooggeschoolden en vrouwen aan.

Wat betreft de bemiddeling voor gehandicapten zijn er bevoegdheidsproblemen tussen de VDAB en het Vlaams Fonds. Of dit zal opgelost worden door de intentieverklaring in het protocol is nog zeer de vraag. De maatregel begeleid werk, begeleiding van gehandicapten op de werkplek, verkeert nog in een experimenteel stadium.

Begeleiding en bemiddeling worden de laatste tijd meer en meer gepromoot. In Nederland wordt deze strategie zelfs verkozen boven opleiding, mits ze voldoet aan een aantal voorwaarden: een intensieve, actieve bemiddeling, trajectbegeleiding, follow-up etc. Het belang van bemiddelingsinstanties mag echter niet overschat worden. Uit onderzoek blijkt immers dat de belangrijkste kanalen om werk te vinden informele kanalen zijn. Anderzijds ontbreken juist deze kanalen bij de risicogroepen. Bemiddeling op maat houdt echter netwerkvorming in naar bedrijven, zodat er een middenweg gezocht wordt tussen de officiële, formele bemiddeling en informele contacten via een netwerk.

Ook op dit terrein is het officiële monopolie doorbroken en rijst het probleem naar coördinatie tussen het officiële en het private circuit (zie 3.2).

3.4 Compenserende maatregelen gericht op de werkgever

Compenserende maatregelen gericht op de werkgever vinden we enkel terug bij de instrumenten voor tewerkstelling van gehandicapten. De instrumenten (subsidies voor aanpassing van de werkplek, gereedschap, werkkledij en woonwerkvervoer) bestaan al lang, maar worden weinig benut. Men wijt dit aan het feit dat de informatie hierover van de bemiddelingsdiensten moet komen en er tot voor kort nauwelijks instanties waren die op dit gebied een actief beleid voerden. Ook art. 85 2b wordt weinig benut, maar van CAO 26 wordt meer en meer gebruik gemaakt.

Voor de andere risicogroepen bestaan er geen maatregelen. Hier is er dus zeker een leemte te bespeuren. Enkele experimenten werden opgezet voor managers : omgaan met kansarmen, omgaan met migranten.

3.5 Vervangende of remediaire tewerkstelling

Sinds het einde van de jaren zeventig heeft België het grootste deel van zijn begroting (op het domein van het actief tewerkstellingsbeleid) besteed aan de directe creatie van arbeidsplaatsen. Het systeem van het Derde Arbeidscircuit dat voorbehouden is aan laaggeschoolde werklozen die meer dan 2 jaar werkloos zijn, en daarenboven een relatief gunstig statuut aanbiedt (contracten van onbepaalde tijd, normaal loon, ...) is in dit opzicht een model op Europees vlak. De OESO beschouwt de directe creatie van arbeidsplaatsen als een actief beleid met een veeleer 'maatschappelijk' dan economisch karakter. Anderen (b.v. De Wachter en Visser, 1986) wijzen op de relatief hoge kosten en het 'kunstmatig' karakter van de gecreëerde arbeidsplaatsen.

In heel dit circuit is weinig mobiliteit. Dit is dan ook de beperktheid van dit circuit. Het is een vrij dure strategie omdat de kosten steeds terugkomen, maar er worden in tegenstelling met de privé-sector stabielere jobs gecreëerd. Het is één van de enige maatregelen waarin weinig of geen deadweight effecten spelen. Enerzijds wordt er duurzame tewerkstelling gecreëerd in een degelijk statuut wat van vele jobs in de reguliere arbeidsmarkt niet gezegd kan worden. Anderzijds ontwikkelt men op deze manier een zijspoor vanwaaruit doorstroming naar de gewone arbeidsmarkt quasi nihil is. Er is een onevenwicht tussen de remediaire tewerkstelling en de stimuli tot aanwerving : een bedrijf geniet ten hoogste twee jaar van ongeveer 150 000 BEF, terwijl een GESCO-statuuut gemiddeld 750 000 BEF per jaar inhoudt.

De Vlaamse overheid opteert om de programma's die beantwoorden aan duidelijk erkende collectieve behoeften te regulariseren. In de mate dat de programma's tegemoetkomen aan budgettaire en personeelskosten in de publieke en private non-profit organisaties is een omzetting naar statutaire arbeidsplaatsen inderdaad wenselijk.

De overige programma's zouden dan doorstromings- en rotatiegericht worden aangewend. De Vlaamse overheid wil momenteel prioriteit geven aan langdurig werkloze jongeren in de programma's.

Naast deze vorm van remediaire tewerkstelling ontstaat momenteel ook een apart, beschermd tewerkstellingscircuit, nl. sociale economie en sociale werkplaatsen. Voor gehandicapten bestond reeds het circuit van de beschutte werkplaatsen. Beschutte tewerkstelling is trouwens de enige vorm van vervangende sturing voor gehandicapten.

Het begrip Sociale economie duikt steeds op bij de discussie omtrent vervangende tewerkstelling. Toch wijst dit begrip, tenminste zoals het gedefinieerd en bepaald wordt door het kabinet Detiège, eerder naar het voorzien in zware loonkostsubsidies voor nog niet bestaande bedrijven. Sociale-economie bedrijven mikken op een doelgroep die na enkele jaren volledig rendeert, terwijl de sociale werkplaatsen net zoals de beschutte werkplaatsen geconfronteerd worden met een doelgroep die daar nooit of slechts na heel lange tijd toe komt.

Het lijkt ons echter geen goed idee om naast en los van de beschutte werkplaatsen voor gehandicapten een apart circuit voor kansarmen op te zetten. Veeleer moet voor de 'sociale-beschutte' arbeid een nieuw beleidskader worden gecreëerd dat gedifferentieerd is naar doelgroepen, organisatievormen en financierende instanties. Dit zou 'Regeling Aangepaste Werkgelegenheid (RAW) genoemd kunnen worden. In deze regelingen worden de loonvoorwaarden, subsidiëeringscriteria etc. van Voorzieningen voor Aangepaste Werkgelegenheid (VAW) vastgelegd. Tot deze voorzieningen behoren dan zowel de huidige beschutte werkplaatsen als ander instellingen zoals de sociale werkplaatsen. De VAW zouden dan voor de gehandicapte werknemers uit het Vlaams Fonds worden gefinancierd en voor andere werknemers zoals kansarmen uit andere bronnen. Werkplaatsen zoals we ze in Vlaanderen kennen, zijn trouwens maar één mogelijke vorm van beschutte arbeid. In de jaren tachtig zijn diverse mengvormen tussen reguliere en beschutte arbeid ontstaan. Eén voorbeeld is het begeleide werk waarvan sommige typen aanleunen bij reguliere arbeid en andere bij beschutte arbeid. Deze nieuwe werkvormen kunnen sneller dan de traditionele collectieve productiewerkplaatsen inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (b.v. een verschuiving van de werkgelegenheid van de secundaire naar de tertiaire en quataire sector). Het verdient aanbeveling dat de werkplaatsen ook deze werkvormen organiseren voor hun werknemers.

4. Besluit

Tenslotte geeft tabel 7.1 een samenvatting voor de Vlaamse maatregelen. Meteen valt de grote impact van het Vlaams herinschakelingsbeleid op : 130 000 personen waren in 1990 in één of ander herinschakelingsprogramma betrokken. Het aandeel van kansarme groepen in dit geheel is zeer moeilijk te ramen. Zelfs voor de gemakkelijkst hanteerbare indicator ontbreken soms cijfers.

Wat het relatief gewicht van diverse basisstrategieën betreft, telt de vervangende of remediaire tewerkstelling het grootst aantal begunstigden en krijgt ze het grootste deel van de financiële middelen. Dit betreft ongeveer twee derden van het aantal personen en slurpt 87,5% van het Vlaams budget op. Ook het Rijksfonds heeft in 1990 82% uitgegeven voor beschutte tewerkstelling terwijl slechts 18% naar maatregelen van compenserende sturing is uitgegaan. België bekleedt in dit opzicht, samen met Spanje, een uitzonderingspositie in het Europees landschap. Elders in de EG wordt veel meer uitgegeven aan opleiding dan aan directe tewerkstellingscreatie. Het lijkt de duurste strategie, maar de maatschappelijke efficiëntie ervan is echter groot.

In het algemeen is er weinig 'integratie' van de strategieën, behalve in de Weer-Werkactie. Gedeeltelijk wordt het gebrek aan integratie verklaard door de onvolmaakte bevoegdheidsverdeling tussen regeringsniveaus, en zelfs door overlappingen, politieke touwtrekkerijen en onefficiëntie. Zonder coördinatie kan er geen sprake zijn van een aanpak op maat van de risicogroepen. Toeleiding naar werk voor risicogroepen betekent immers werken volgens de trajectbenadering : vooropleidingen dienen te leiden naar beroepsopleidingen of arbeidsbemiddeling; bij de bemiddeling kunnen contacten met werkgevers gekoppeld worden aan aanwervingsstimuli (RSZ-verminderingen en aanwervingspremies). De stimuli kunnen aangeboden worden onder vorm van een pakket : soepele administratieve procedures, hulp bij de formaliteiten, begeleiding tijdens de eerste werkdagen (follow-up en jobconsolidatie). Ook de Vlaamse regering heeft deze boodschap begrepen. Er is sprake van 'integratietraject, integrale benadering, maatwerk, netwerkvorming' etc. Willen deze intentieverklaringen gerealiseerd worden, dan zal echter nog een lange weg afgelegd moeten worden.

Tabel 7.1 Overzicht van de herintredingsmaatregelen in Vlaanderen, raming voor 1990

Type maatregel		Aantal deelnemers			Budget	
		Totaal	Werklozen	LW	(mln. BEF)	Procentueel
1.	Regulerende maatregelen					
1.1	Privé-sector (stagiairs)	16 180	16 180	"	"	
1.2	Vermindering van patronale bijdragen	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	
1.3	Belastingsverminderingen	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	
1.4	Startende zelfstandigen	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	
Totaal 1		16 180	16 180			
2.	Compenserende maatregelen voor de werknemer					
2.1	Vooropleiding	8 356	8 356	6 568	299,6	
2.2	Beroepsopleiding	40 431	18 628	8 581 (1)	2 554,0	
Totaal 2		48 787	26 984	15 149	2 850,0	11,9
3.	Compenserende maatregelen voor de werknemer en werkgever					
3.1	Oriëntatie en begeleiding	12 198	12 198	4 073 (3)	110,5	
3.2	Jobclubs	1 786	1 786	"	12,5	
3.3	Sociale integratie	1 980	"	"	6,2	
Totaal		15 964	13 984	4 073	129,2	0,5
3.5	Informatie en onthaal	6 975	6 975	"	10,0	
3.6	Ondersteuningsstructuren	"	"	"	1,9	
Totaal 3		22 939	20 959	"	140,1	0,6
4.	Compenserende maatregelen voor de werkgever					
4.1	Directe subsidies (VFIPH)	2 280	2 280	"	454,4	
Totaal 4		2 280	2 280	"	454,4	1,9
5.	Vervangende of remediaire maatregelen					
5.1	Publieke sector	35 433	35 433	"	11 233,0	
5.2	Non-profit sector	27 886	27 886	13 524 (2)	9 262,4	
Totaal 5		63 319	63 319	13 524	20 495,4	85,6
5.3	Vervanging natuurlijke afvloeiing door LW	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	
Totaal 5		65 499	65 499	"	20 949,8	87,5
Totaal 1 + 2 + 3 + 4 + 5		153 505	129 722	32 746	23 940,3	100,0

(1) Geen gegevens beschikbaar voor de langdurig werklozen in opleidingen in bedrijven of centra buiten de VDAB.

(2) Geen gegevens voor de beschutte werkplaatsen.

(3) Geen gegevens voor de sociale diensten van de VDAB.

" gegevens niet beschikbaar
n.r. bevoegdheid van de nationale regering

BIBLIOGRAFIE

- ARRYN P., *Weer-Werk. Evaluatie van de bereikte resultaten.*, RIAT, Brussel, 1992.
- BASSI L. en ASHENFELTER O., The effect of Jobcreation and training programs on low-skilled workers, in Danzigers S. en Weinberg D. (eds), *Fighting Poverty : what works and what doesn't*, Harvard UP, 1986.
- CUYPERS C., *Het woord aan de deelnemers. Een evaluatie van de Weer-Werkactie door de doelgroep*, ISECO, Brussel, 1991.
- DEBRABANDER K., STRUYVEN L. en NICAISE I., *Vlaanderen leert, deel 1 : doelstellingen, organisatie en kostprijs van het onderwijs voor sociale promotie*, HIVA, Leuven, 1990.
- DENOLF L. en POLLET I., *Risicogroepen in het sociaal overleg. Aanzet tot evaluatie van de 0,18% maatregel*, HIVA, Leuven, 1990.
- DELVAUX B., DE VOS K., NICAISE I., PACOLET J. en VAN DER LINDEN B., *Evaluation ex-ante du Cadre Communautaire d'appui de la Belgique relatif aux objectifs 3 et 4*, HIVA, IRES, FNRS, Leuven, Louvain-La Neuve, 1991.
- DE VOS K. en NICAISE I., *Evaluation ex-ante des mesures Belges d'aide à l'embauche co-financées par le fonds social Européen*, HIVA, Leuven, 1992.
- DE VOS K., *Les politiques Belges de lutte contre le chômage de longue durée et le rôle du Fonds Social Européen*, HIVA, Leuven, 1992.
- DESCHRIJVER H., *Weer-Werk. Evaluatie van de bereikte resultaten : de opleidingen.*, Brussel, juni 1992.
- DE WACHTER M. en VISSER G., *Doelmatigheid intredingsbevorderende arbeidsmarkt-instrumenten. Onderzoek naar ervaringen met intredingsbevorderende arbeidsinstrumenten in vijf verschillende landen.*, COB/SER, Den Haag, 1986.

- DE WITTE H., *Tussen optimisten en teruggetrokkenen. Een empirisch onderzoek naar het psychosociaal profiel van langdurig werklozen en deelnemers aan de Weer-Werkactie in Vlaanderen*, HIVA, Leuven, 1992.
- ELOY M., GOS E., LAMBERTS M., NICAISE I., *Hefboom als tewerkstelling van armoedebestrijding*, HIVA, Leuven, interimrapport 1991.
- LAMBERTS M., *Ze vragen zoveel aandacht, meneer*, HIVA, Leuven, 1992.
- MICHIELS K., *Vijf jaar EDO. Een synthese van het registratieonderzoek in het experimenteel deeltijds onderwijs*, HIVA, Leuven, 1990.
- MISEP, *Politique de l'emploi. Belgique. Institutions, procedures en mesures*, Brussel, 1989.
- NICAISE I., COSSEY H., HEEMAN R., VANREGENMORTELT T., *Opleidings- en vormingsprojecten voor langdurig werklozen in België*, HIVA, Leuven, 1990.
- SAMOY E., *Werknemers in de Beschutte Werkplaats*, HIVA, Leuven, 1988.
- VAN MEENSEL R., *Tewerkstelling en opleiding van kansarmen*, HIVA, Leuven, 1991.
- VAN MEENSEL R., *Maatwerk in het OCMW? Een onderzoek naar de praktijk van de arbeidsbemiddeling en-begeleiding in de Vlaamse OCMW's*, HIVA, Leuven, 1992.
- VAN DER VEER C.G. en VAN DEN BERG H., *Hoezo, onbemiddelbaar? Een evaluatie van een nieuwe methode van arbeidsbemiddeling van moeilijk plaatsbare werklozen*, Free University Press, Amsterdam, 1990.
- VANROELEN C., *Beleidsverkenkend onderzoek rond doorstroming in de sector beschutte tewerkstelling*, Vlaamse Federatie van Beschutte Werplaatsen (VLAB), Hasselt, 1992.
- X, *Het Sociaal Wetboekje*, ced. Samsom, 1992.
- WOUTERS M. en STRUYVEN L., *Kansarm op de arbeidsmarkt, kansrijk in opleidingsinitiatieven*, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 1992.